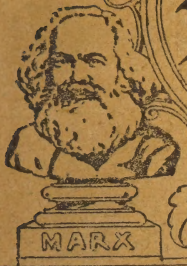
LSON
INEX
S6058
M55
908
.1

Научно-Популярная
БИБЛІОТЕКА
№ 2. Ц. 50 к.



А. Г. Михайловскій.

РЕФОРМА ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНІЯ ВЪ РОССІИ.

1-я серія

книгоиздательство
„ПОЛЬЗА"
В. АНТИКЪ и К°
МОСКВА

М. Сабашъ

Ю. Бронштейн 19.III.1917.
UNIVERSITY OF N.C. AT CHAPEL HILL
00017051681

НАУЧНО-ПОПУЛЯРНАЯ БИБЛІОТЕКА.
Серія I. № 2.

А. Михайловскій.

Wilson Annex
JS6058
.M55
1908

РЕФОРМА ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНІЯ ВЪ РОССІИ.

REFORMA GORODSKOGO SAMOUPRAVLENIIÂ V ROSSII

МОСКВА.
Книгоиздательство „ПОЛЬЗА“
В. Антикъ и К°.

THE LIBRARY
THE UNIVERSITY OF NORTH CAROLINA
AT CHAPEL HILL

МОСКВА.—1908.
Типо-литографія **Русскаго Товарищества** печатн. и издат. дѣла.
Чистые пруды, Мыльниковъ пер., соб. д. **Телефоны 18-35 и 53-95.**

I.

Нѣсколько общихъ замѣчаній.

Великіе октябрьскіе дни перевели Россію въ разрядъ государствъ съ представительнымъ образомъ правленія. Государственная Дума и при настоящемъ своемъ далекомъ отъ совершенства устройствѣ все же является общественнымъ выборнымъ органомъ, ограничивающимъ самовластіе правящей бюрократіи. Времена, когда правительство являлось единственнымъ хозяиномъ и распорядителемъ русской жизни, когда въ его рукахъ сосредоточивалась вся законодательная власть, всѣ государственные рессурсы, всѣ нити управленія огромной имперіей, миновали безвозвратно. 17 октября 1905 года вырыло глубокій ровъ между старой и новой Россіей; засыпать его уже не удастся, наоборотъ съ теченіемъ времени онъ будетъ ширится и расти вглубь. Въ сущности преобразовательная работа только начинается, она вся въ будущемъ. Вслѣдъ за порядкомъ верховнаго управленія должны будутъ подвергнуться преобразованіямъ и судебное устройство, и охрана правъ личности, и мѣстное самоуправленіе, и аграрныя отношенія, и фабричное законодательство.

На ближайшую очередь, на ряду съ другими задачами, выдвигается и реформа дѣйствующаго нынѣ Городового Положенія 1892 года. Созданное въ мрачную эпоху реакціи, проникнутое духомъ глубокаго недовѣрія къ мѣстнымъ общественнымъ силамъ, оно не можетъ оставаться въ прежнемъ видѣ теперь, когда русскіе граждане получили оффиціальный аттестатъ зрѣлости, когда права ихъ на участіе въ государственномъ управленіи закрѣплены закономъ. Несообразность дѣйствія стараго закона при измѣнившихся условіяхъ государственной жизни рѣзко бросается въ глаза. Происходившіе въ 1906 году въ нѣкоторыхъ городахъ выборы гласныхъ въ городскія думы вызывали недоумѣнные вопросы среди городскихъ обывателей. Ихъ поражало, что къ уча-

стію въ городскихъ выборахъ попрежнему допущены были лишь наиболѣе состоятельные горожане-собственники, тогда какъ въ имѣющихъ несравненно большее значеніе выборахъ депутатовъ въ Государственную Думу принимали участіе всѣ группы городского населенія вплоть до мелкихъ ремесленниковъ и фабричныхъ рабочихъ. Извѣстны случаи ходатайствъ многочисленныхъ собраній горожанъ о допущеніи къ городскимъ выборамъ всѣхъ группъ городского населенія. Конечно, разъ остается еще въ силѣ старое Городовое Положеніе, подобныя ходатайства не могли имѣть успѣха. Но по существу возбуждавшіе ходатайства горожане были вполнѣ правы, и неотложность городской реформы на этомъ фактѣ вырисовывалась съ полной рельефностью. Такимъ же совершеннымъ несоотвѣтствіемъ съ новымъ государственнымъ строемъ является и система административной опеки надъ дѣйствіями органовъ городского самоуправленія, составляющая суть Городового Положенія 1892 года.

Старый абсолютизмъ былъ врагъ общественной самодѣятельности; онъ взиралъ на гражданъ, какъ на простой объектъ для правительственныхъ начинаній, интересовался ими главнымъ образомъ какъ податными единицами, отрицая за ними право на самоопредѣленіе. Исходя изъ доктрины объ „ограниченномъ умѣ подданныхъ“, бюрократія не считала возможнымъ допустить гражданъ до самостоятельнаго завѣдыванія даже такими чисто мѣстными „пользами и нуждами“, какъ устройство мостовыхъ, садовъ, водопроводовъ, школъ, больницъ и т. под. предметовъ общаго городского благоустройства. Надъ городскими думами были поставлены надзирающіе коллегіи высшихъ губернскихъ чиновниковъ, съ губернаторомъ во главѣ, которыя и должны были оберегать горожанъ отъ неправильныхъ и вредныхъ дѣйствій ихъ выборныхъ представителей. Было признано, что назначенные правительствомъ чиновники могутъ лучше уразумѣть и соблюсти нужды и выгоды населенія, чѣмъ его собственные представители. Подобный взглядъ потерялъ всякую почву подъ собою въ тотъ моментъ, когда правительство само признало себя безсильнымъ справиться съ дѣломъ государственнаго строительства и къ участію въ управленіи были призваны представители населенія. Ученіе о томъ, что правительство все можетъ сдѣлать собственными силами, похоронено на поляхъ Манчжуріи; граждане изъ подопечныхъ возведены въ рангъ сотрудниковъ правительства по государственному управленію, и теперь система административной опеки надъ органами мѣстнаго самоуправле-

нія представляется нелѣпымъ, рѣжущимъ глаза пережиткомъ старой эпохи.

Коренная реформа Городового Положенія—дѣло необходимое и неотложное. Нѣтъ сомнѣнія, она будетъ осуществлена въ теченіе ближайшихъ же лѣтъ. Неудовлетворительность дѣйствующаго Городового Положенія настолько ясна, что у него болѣе нѣтъ защитниковъ; и правительство, и печать, и сами городскіе дѣятели признаютъ необходимость реформы; признаетъ это и Государственная Дума. Всѣ согласны въ томъ, что городская реформа должна быть выдвинута на ближайшую очередь, согласны и въ общемъ направленіи реформы—въ смыслѣ расширенія круга избирателей и предоставленіе органамъ городского самоуправленія большей самостоятельности въ сферѣ ихъ компетенціи. Но дальше признанія этихъ общихъ основаній дѣло не идетъ. Содержаніе правительственнаго проекта остается неизвѣстнымъ; возможно, что онъ еще и не выработанъ въ окончательномъ видѣ; нѣтъ готовыхъ проектовъ ни у одной изъ политическихъ партій, входящихъ въ составъ Думы; не потрудились надъ этой задачей и ученыя общества и печать. Этимъ дѣломъ занялись только городскія думы. Въ 1905 году во многихъ городахъ думами были выдѣлены особыя комиссіи для выработки проектовъ новаго Городового Положенія. Результаты трудовъ этихъ комиссій въ большинствѣ случаевъ остаются неизвѣстными. Возможно, что въ нѣкоторыхъ городахъ комиссіи умерли естественной смертью, не завершивъ порученнаго имъ дѣла. Намъ извѣстны два проекта, выработанные комиссіей петербургской думы и совѣщаніемъ при варшавскомъ магистратѣ. Слѣдуетъ однако отмѣтить, что къ проектамъ, вырабатываемымъ городскими думами, надо относиться съ осторожностью. Конечно, городскіе дѣятели ближе другихъ знакомы съ недостатками дѣйствующаго Городового Положенія, и могутъ поэтому дать много цѣнныхъ практическихъ указаній; но не слѣдуетъ забывать, что сами думы являются представительницами взглядовъ и интересовъ не всего городского населенія, а лишь наиболѣе зажиточной его части и въ извѣстной мѣрѣ заинтересованы въ сохраненіи привилегированнаго положенія своихъ довѣрителей; трудно ожидать поэтому отъ нихъ полнаго безпристрастія въ этомъ дѣлѣ. Желательно, чтобы вопросъ о реформѣ Городового Положенія былъ подвергнутъ всесторонней обработкѣ въ печати и ученыхъ обществахъ. Предлагаемый очеркъ является однимъ изъ опытовъ въ этомъ направленіи.

Изслѣдователю русской городской жизни приходится на своемъ пути наталкиваться на огромное препятствіе въ видѣ отсутствія сводnаго фактическаго матеріала о дѣятельности городскихъ управленій. Частныя лица не имѣютъ ни возможности, ни силъ брать на себя выполненіе подобной задачи; по существу она должна лежать на обязанности центральнаго правительства, въ рукахъ котораго сосредоточиваются всѣ необходимые для такой сводки матеріалы. Но правительство этой задачи не выполнило. Одно время хозяйственный департаментъ министерства внутреннихъ дѣлъ публиковалъ ежегодно сводный отчетъ о денежныхъ оборотахъ городскихъ кассъ, являвшійся сводной таблицей бюджетовъ русскихъ городовъ. Изданіе это однако страдало крупными недостатками; оно представляло простой сводъ цифръ городскихъ отчетовъ, безъ всякой критической провѣрки содержавшихся въ нихъ данныхъ; а такъ какъ составители городскихъ отчетовъ часто руководствовались различными пріемами въ своей работѣ (напримѣръ, въ отношеніи включенія въ бюджетъ заемныхъ суммъ, группировки расходовъ по отдѣльнымъ статьямъ), то и въ сводномъ отчетѣ встрѣчаются несравнимыя данныя. Другимъ недостаткомъ министерской работы является недостаточно детальное расчлененіе отчетныхъ данныхъ. Наконецъ, таблицы сводnаго отчета даютъ просто сырой матеріалъ безъ всякой дальнѣйшей обработки [1]).

Послѣднія опубликованныя хозяйственнымъ департаментомъ данныя относятся къ 1901 году. Вскорѣ при министерствѣ было образовано главное управленіе по дѣламъ мѣстнаго хозяйства, къ которому и перешли всѣ дѣла, касающіяся земскихъ и городскихъ управленій. Съ тѣхъ поръ больше никакихъ сводныхъ отчетовъ не публиковалось. Частныхъ изслѣдованій, которыя бы всесторонне освѣщали положеніе городского хозяйства въ Россіи и его нужды, въ печати не появлялось; изъ трудовъ, посвященныхъ городскому управленію, можно указать только на извѣстную книгу Гр. Шрейдера „Наше Городское Общественное Управленіе“, вышедшую въ 1902 году. Составленная изъ отдѣльныхъ очерковъ, помѣщавшихся въ разныхъ повременныхъ изда-

[1]) Эту работу пришлось произвести уже намъ въ статьѣ „Бюджеты русскихъ городовъ“, помѣщенной въ „Извѣстіяхъ Московскоц Городской Думы“ (сентябрь, октябрь и ноябрь-декабрь 1905 г); тамъ мы пытались извлечь кое-какія указанія о финансахъ русскихъ городовъ и о дѣятельности городскихъ управленій по удовлетворенію различныхъ нуждъ городского населенія, поскольку эта дѣятельность можетъ быть характеризуема общими суммами произведенныхъ расходовъ.

ніяхъ, она изобилуетъ фактическимъ матеріаломъ, почерпнутымъ изъ текущей дѣйствительности, и представляетъ живо написанный обвинительный актъ противъ дѣйствующаго Городового Положенія. Но положительной стороны проблемы, т.-е. проекта желательныхъ измѣненій, она почти не затрагиваетъ. Кромѣ книги Шрейдера, въ литературѣ по городскому хозяйству не на чемъ болѣе остановиться. На западѣ городскому хозяйству посвящено много цѣнныхъ изслѣдованій; достаточно назвать имена Шоу, Редлиха, Линдемана, К. Гуго, Дамашке и др. Скудость нашей литературы по вопросамъ городской жизни можно объяснить тѣмъ, что наши городскія управленія не выдвинули въ своей дѣятельности чего-либо цѣннаго, заслуживающаго вниманія и могущаго представить интересъ для изслѣдователя.

Рѣшительно во всѣхъ отрасляхъ городского хозяйства, начиная съ устройства мостовыхъ и содержанія улицъ и кончая школами и библіотеками, наши города представляютъ разительный контрастъ съ городами Западной Европы въ смыслѣ неблагоустроенности, неряшливости, отсутствія удобствъ, скудости просвѣтительныхъ и иныхъ учрежденій. Цѣлыя обширныя области дѣятельности, въ родѣ постройки дешевыхъ гигіеническихъ жилищъ, мѣропріятій по борьбѣ съ безработицей, организаціи юридической помощи населенію и пр., получившія на Западѣ уже широкое распространеніе, нашимъ городскимъ управленіямъ остаются еще неизвѣстными. Движеніе въ пользу муниципализаціи разнаго рода общеполезныхъ предпріятій—водопроводовъ, канализаціонныхъ устройствъ, боенъ, прачечныхъ, бань и купаленъ, трамваевъ, газовыхъ и электрическихъ заводовъ и пр.—у насъ въ Россіи только еще зарождается, тогда какъ на Западѣ оно дало уже блестящіе результаты. Весь тотъ изумительный прогрессъ въ сферѣ благоустройства, который поражаетъ всякаго наблюдателя европейской городской жизни, есть результатъ послѣднихъ 50 лѣтъ. Замѣчательно, что этотъ періодъ знаменуется постепенной демократизаціей муниципалитетовъ; можно сказать, что успѣхи демократіи привели города въ цвѣтущее состояніе. Наши города бѣдны, грязны, неустроены потому, что мы, русскіе, бѣднѣе и некультурнѣе европейцевъ; но въ значительной мѣрѣ это проистекаетъ и отъ несовершенствъ нашего Городового Положенія, которое допускаетъ къ управленію городскими дѣлами лишь небольшой кругъ состоятельныхъ людей, мало заинтересованныхъ въ городскихъ дѣлахъ, да и тѣхъ связываетъ тяжелой административной опекой, вытравляющей все живое, самостоятельное и дѣятельное.

Городская реформа должна привлечь къ себѣ общественное вниманіе. Въ нашихъ городахъ, по переписи 1897 года, жило свыше 16 милліоновъ человѣкъ; теперь, спустя 11 лѣтъ, число городскихъ жителей, можно полагать, приблизилось къ 20 милліонамъ. Создать для этихъ 20 милліоновъ человѣкъ здоровую обстановку, дать имъ дышать чистымъ незараженнымъ воздухомъ, доставить имъ за минимальную плату чистую воду, обезвреженные съѣстные продукты, газъ, электрическую энергію, трамвайное сообщеніе, бани и прачечныя, дешевыя квартиры, устроить потребное число школъ, больницъ, пріютовъ, библіотекъ и пр. и пр.—вотъ одна изъ важныхъ проблемъ нашей русской жизни, которая можетъ быть осуществлена только при надлежащей организаціи городского управленія. Одинъ примѣръ покажетъ намъ, какое существенное значеніе можетъ имѣть приведеніе нашихъ городовъ въ благоустроенный видъ. Въ началѣ 70-хъ годовъ смертность въ Баварской столицѣ, Мюнхенѣ, составляла 40 чел. на 1000; съ средины 70-хъ годовъ мюнхенскій муниципалитетъ приступилъ къ оздоровленію города; былъ проведенъ водопроводъ, устроена канализація, городъ покрылся усовершенствованными мостовыми, давшими возможность ввести улучшенную очистку улицъ, былъ организованъ отвозъ домовыхъ отбросовъ, усилены санитарныя требованія, предъявляемыя къ домовладѣльцамъ относительно содержанія дворовъ и жилыхъ помѣщеній и т. д. Въ результатѣ смертность понизилась къ 1905 году до 20 чел. на 1000, т.-е. сократилась въ два раза; при 550 тысячахъ мюнхенскаго населенія такое сокращеніе смертности равносильно ежегодному сбереженію 11.000 человѣческихъ жизней. Въ началѣ текущаго столѣтія смертность составляла въ англійскихъ городахъ—16,$_2$ на 1000, въ нѣмецкихъ городахъ—19,$_8$, во французскихъ—19,$_6$, въ бельгійскихъ—17,$_4$ на 1000 человѣкъ. Въ нашихъ русскихъ городахъ смерть собираетъ обильную жатву. Есть города, гдѣ на 1000 душъ умираетъ ежегодно болѣе 40 человѣкъ, есть города (Нижн.-Новгородъ, Рязань, Самара, Симбирскъ и др.), гдѣ смертность превышаетъ рождаемость. Въ общемъ по всей Россіи смертность равняется 33 чел на 1000; если бы наши города по своему благоустройству стояли на уровнѣ западно-европейскихъ городовъ, смертность въ нихъ понизилась бы по крайней мѣрѣ до 20 чел. на 1000, а при 20 милліонахъ городского населенія это означало бы сбереженіе 260.000 человѣческихъ жизней ежегодно.

II.

Двѣ реформы.

Наше городское самоуправленіе ведетъ свое начало отъ реформы 1870 года; то, что было раньше, не имѣетъ ничего общаго съ самоуправленіемъ и не заслуживаетъ вниманія. Только реформа 1870 года создала представительство городского населенія, предоставила избранной горожанами думѣ широкую самостоятельность въ рѣшеніи мѣстныхъ дѣлъ, дала ей въ извѣстныхъ предѣлахъ право самообложенія, создала въ лицѣ городской управы выборный исполнительный органъ, подчиненный думѣ и независимый отъ администраціи, т.-е. установила всѣ необходимые для мѣстнаго самоуправленія элементы. Въ теченіе своей недолгой жизни, не насчитывающей и 40 лѣтъ, наше городское самоуправленіе подверглось коренному преобразованію, въ сильной степени исказившему здоровыя начала, положенныя въ основу реформы 1870 года, и приблизившему городское управленіе къ порядкамъ дореформенной эпохи; мы говоримъ о нынѣ дѣйствующемъ Городовомъ Положеніи 1892 года. Эти двѣ городскія реформы и будутъ нами въ общихъ чертахъ сопоставлены въ настоящей главѣ.

Городовое Положеніе 1870 года—типичное произведеніе знаменательной эпохи великихъ реформъ; какъ и большинство правительственныхъ начинаній 60-хъ годовъ, оно проникнуто умѣренно-либеральнымъ духомъ. Проблема самоуправленія поставлена въ немъ на прочныхъ и правильныхъ основаніяхъ, но въ частностяхъ допущены уклоненія отъ чистоты общихъ принциповъ, продиктованныя недовѣріемъ къ молодымъ общественнымъ силамъ, особенно къ наиболѣе демократическимъ элементамъ городского населенія. Съ особенной силой это недовѣріе къ городской демократіи сказалось на установленной Городовымъ Положеніемъ избирательной системѣ, которая просто была скопирована съ наименѣе демократической изъ западно-европейскихъ избирательныхъ системъ—прусской трехразрядной системы. Кругъ городскихъ избирателей былъ установленъ довольно широкій; избирательнымъ правомъ обладалъ всякій горожанинъ, достигшій 25-лѣтняго возраста, если онъ владѣлъ недвижимою собственностью, подлежавшей обложенію городскимъ оцѣночнымъ сборомъ, либо уплачивалъ въ пользу города сборъ со свидѣ-

тельствъ: купеческаго, промысловаго, на мелочной торгъ, приказчичьяго 1-го разряда или же съ билета на содержаніе промышленнаго заведенія. Такимъ образомъ, избирателями являлись всѣ домовладѣльцы, хотя бы то были обладатели жалкихъ лачугъ, даже не плативше оцѣночнаго сбора по малоцѣнности своего имущества (фактъ освобожденія думами малоцѣнныхъ имуществъ отъ сбора не лишалъ ихъ обладателей избирательныхъ правъ); далѣе, въ число избирателей входили и лица, не обладавшія недвижимой собственностью, если они въ качествѣ торговцовъ, приказчиковъ, ремесленниковъ уплачивали въ городскую кассу нѣсколько рублей промыслового сбора. Лишенной избирательныхъ правъ оказывалась разношерстная группа квартиронанимателей, куда входили лица либеральныхъ профессій, чиновники, рабочіе, рантье и др., невладѣвшіе недвижимостью и не выбиравшіе промысловыхъ свидѣтельствъ. Эта группа лицъ была довольно многочисленна въ крупныхъ городахъ и особенно столицахъ, обладавшихъ большимъ пришлымъ населеніемъ; въ нѣкоторыхъ городахъ квартиронаниматели составляли даже большинство населенія. Такъ, въ Петербургѣ было нѣсколько болѣе 21 тысячи избирателей, въ Москвѣ болѣе 20 тыс., въ Харьковѣ около 7 тыс., въ Ростовѣ на Дону болѣе 5 тыс. и т. д., т.-е. въ этихъ городахъ число избирателей было въ нѣсколько разъ меньше числа взрослыхъ жителей мужского пола.

Если въ большихъ городахъ лишеніе квартиронанимателей избирательныхъ правъ устраняло фактически отъ участія въ городскомъ управленіи большую половину населенія, то въ среднихъ и мелкихъ городахъ дѣйствіе этой ограничительной мѣры было мало замѣтно; здѣсь почти каждый чиновникъ, врачъ, учитель, ремесленникъ имѣлъ собственный домъ; даже чернорабочіе, перебивавшіеся поденной работой, принадлежавшіе въ огромномъ большинствѣ къ мѣстнымъ мѣщанамъ, проживали въ собственныхъ домикахъ и хатахъ. Такихъ городовъ у насъ не мало даже и теперь, а 25—30 лѣтъ назадъ и подавно было подавляющее большинство, и въ отношеніи къ нимъ избирательная система 1870 года фактически была почти равносильна всеобщему избирательному праву.

Предоставляя избирательныя права лишь домовладѣльцамъ и лицамъ, уплачивающимъ разнаго рода промысловые сборы, творцы Городового Положенія оправдывали это тѣмъ соображеніемъ, что именно эти группы городского населенія заинтересованы преимущественно въ поддержаніи и улучшеніи городского благо-

устройства; доставляя городской кассѣ большую часть средствъ, они и являлись заинтересованными въ правильномъ расходованіи городскихъ средствъ на удовлетвореніе различныхъ повинностей. Сорокъ лѣтъ назадъ подобные доводы представлялись вполнѣ убѣдительными для весьма многихъ общественныхъ и государственныхъ дѣятелей; да и на Западѣ въ большинствѣ государствъ къ участію въ городскомъ самоуправленіи допускались лишь плательщики прямыхъ городскихъ налоговъ. Но теперь подобные взгляды почти не находятъ защитниковъ. Практика тѣхъ же городскихъ управленій показала всю ихъ ошибочность. Едва ли кто будетъ теперь оспаривать, что въ городскомъ благоустройствѣ заинтересованы всѣ жители города, безразлично, платятъ ли они городскіе налоги, или нѣтъ; всѣ въ равной мѣрѣ пользуются городскими улицами, садами, базарными площадями и пр., и для всѣхъ горожанъ одинаково важно, чтобы улицы были хорошо вымощены, освѣщались достаточнымъ количествомъ свѣта, содержались въ чистотѣ и порядкѣ, чтобы городскіе отбросы удалялись, не загрязняя почвы и воздуха, чтобы въ городъ подавалась доброкачественная вода и т. д.; въ устройствѣ же и содержаніи школъ, библіотекъ, больницъ, пріютовъ и пр. несостоятельные слои городского населенія даже болѣе заинтересованы, чѣмъ горожане - собственники. Также невѣрнымъ оказывается взглядъ, будто одни только плательщики городскихъ прямыхъ налоговъ доставляютъ городской кассѣ главную массу доходовъ. Внѣ всякаго сомнѣнія, что оцѣночный сборъ съ домовъ, отдаваемыхъ подъ квартиры, въ конечномъ счетѣ уплачиваютъ не домовладѣльцы, а квартиранты, сборы же съ торговыхъ и промышленныхъ предпріятій разлагаются на потребителей, т.-е. на всѣхъ горожанъ. Но затѣмъ, помимо прямыхъ налоговъ, городская касса получаетъ доходы отъ разнаго рода косвенныхъ сборовъ (напр., актовый сборъ) отъ принадлежащихъ городскому управленію имуществъ и капиталовъ, отъ различныхъ доходныхъ сооруженій—водопроводовъ, трамваевъ, боенъ, газовыхъ заводовъ и пр. Есть города, гдѣ доходы отъ имуществъ и сооруженій составляютъ болѣе половины всего доходнаго бюджета; между тѣмъ этого рода доходы получаются не съ одной какой-либо, а со всѣхъ группъ городского населенія. Наконецъ, мы знаемъ примѣры уплаты прямыхъ сборовъ безъ предоставленія плательщикамъ избирательныхъ правъ. Таковъ, напр., взимавшійся въ нѣкоторыхъ городахъ (Москва, Харьковъ и др.) съ пришлаго рабочаго населенія больничный сборъ, который однако не давалъ

рабочимъ права на участіе въ городскихъ избирательныхъ собраніяхъ.

Другимъ принципомъ, положеннымъ въ основу избирательной системы 1870 года, было „соразмѣрное, по отношенію къ отбываемымъ повинностямъ, распредѣленіе между городскимъ населеніемъ избирательнаго права“; другими словами, признавалось, что тотъ, кто больше платитъ, имѣетъ больше правъ на участіе въ городскомъ управленіи. Этотъ доводъ стоитъ въ извѣстной логической связи съ ранѣе приведеннымъ положеніемъ, что участвовать въ выборахъ должны лишь плательщики городскихъ прямыхъ налоговъ.

„Соразмѣрное“ съ платежами участіе въ выборахъ было осуществлено не дарованіемъ добавочныхъ голосовъ крупнымъ плательщикамъ, а по прусскому образцу—раздѣленіемъ избирателей на 3 разряда, съ предоставленіемъ каждому изъ нихъ выбирать $^1/_3$ гласныхъ. Система эта дѣйствовала слѣдующимъ образомъ: устанавливалась общая сумма дохода, получаемаго городомъ отъ прямыхъ налоговъ, и затѣмъ дѣлилась на три равныя части; вмѣстѣ съ тѣмъ составлялся списокъ плательщиковъ въ послѣдовательномъ порядкѣ, сообразно величинѣ платимыхъ ими сборовъ. Стоявшіе во главѣ списка наиболѣе крупные плательщики, вносившіе въ общей сложности $^1/_3$ всей суммы прямыхъ налоговъ, относились къ 1-му разряду; слѣдующая группа плательщиковъ, уже болѣе многочисленная, сумма платежей которой составляла вторую треть общей величины прямыхъ налоговъ, относилось ко второму разряду; всѣ остальные плательщики, а также и домовладѣльцы, не платившіе оцѣночнаго сбора, составляли третій, наиболѣе многочисленный, разрядъ избирателей. Каждый разрядъ избиралъ одинаковое число гласныхъ. До какихъ размѣровъ доходило при этомъ неравенство въ пользованіи избирательнымъ правомъ, показываютъ слѣдующія данныя, относящіяся къ началу 70-хъ годовъ. Въ Петербургѣ къ 1-му разряду относилось 275 избирателей, ко 2-му—849 избир. и къ 3-му—16.355 избир.; каждый разрядъ долженъ былъ избрать по 84 гласныхъ; такимъ образомъ, въ 1-мъ разрядѣ на 1 гласнаго приходилось 3 избирателя, во 2-мъ разрядѣ—10 избирателей и въ 3-мъ разрядѣ—195 избирателей. Приблизительно то же имѣло мѣсто и въ Москвѣ; здѣсь къ 1-му разряду относилось 466 избирателей, ко 2-му 2.309 избират., а къ 3-му—17.913 избир.; каждый разрядъ избиралъ по 60 гласныхъ, такъ что въ то время, какъ въ 1-мъ разрядѣ 1 гласнаго выбирали 8 избирателей, во 2-мъ разрядѣ—

38 избирателей, а въ 3-мъ—298 избирателей; цѣнность избирательнаго права избирателя 1-го разряда въ 37 разъ превышала таковую у избирателя 3-го разряда.

Трехразрядная система—тонкій и остроумный способъ устраненія отъ направляющаго вліянія на городскія дѣла большей части горожанъ, безъ лишенія ихъ избирательнаго права. Творцы реформы 1870 года мотивировали установленіе этой системы для выборовъ гласныхъ иными соображеніями; главное изъ нихъ, помимо приведеннаго ранѣе положенія о желательности надѣленія избирательнымъ правомъ сообразно величинѣ платимыхъ налоговъ, заключалось въ томъ, что такимъ образомъ уравновѣшивалось значеніе въ городскомъ управленіи крупныхъ и мелкихъ плательщиковъ и состоятельное меньшинство оберегалось отъ поглощенія малокультурнымъ и враждебнымъ ему большинствомъ городской мелкоты; средній разрядъ долженъ былъ балансировать между двумя крайними. Дѣйствіе трехразрядной системы вскорѣ же показало ошибочность такого предположенія. Второй разрядъ не балансировалъ между первымъ и третьимъ, а примыкалъ обыкновенно къ первому, такъ что интересы городской мелкоты оказывалось принесенными въ жертву состоятельному меньшинству.

Избирательная система была наиболѣе слабымъ мѣстомъ реформы 1870 года.

Внутреннее устройство органовъ городского управленія было поставлено на правильныхъ основаніяхъ; распорядительныя функціи были предоставлены городской думѣ, управа же сдѣлана исполнительнымъ органамъ, дѣйствующимъ въ рамкахъ, отведенныхъ ей думою; распредѣленіе занятій и порядокъ дѣйствій управы и подчиненныхъ ей органовъ устанавливались издаваемою думою инструкціей; члены управы избирались думою и зависѣли только отъ нея, не нуждаясь въ утвержденіи администраціей; дума могла любого члена управы отстранить отъ должности и предать суду.

Городской голова занималъ болѣе независимое отъ думы положеніе; выбираемый думою, онъ утверждался въ должности губернаторомъ или министромъ; дума не могла предать его суду своей властью; ей предоставлено было лишь просить объ этомъ высшее правительство, преданіе же суду зависѣло въ окончательномъ счетѣ отъ 1-го департамента сената. Городской голова являлся къ тому же предсѣдателемъ думы и въ этой роли могъ оказывать большое вліяніе на ходъ дѣлъ въ думскихъ засѣда-

ніяхъ. Такъ какъ городской голова утверждался въ должности администраціей, которая всегда могла использовать право утвержденія, чтобы не допустить на этотъ важный постъ неугодное ей лицо, то самостоятельная роль, отведенная городскому головѣ, обезпечивала администраціи въ извѣстныхъ предѣлахъ косвенное вліяніе на ходъ городскихъ дѣлъ, чтобы сообразовать направленіе дѣятельности городскихъ управленій съ „видами правительства".

Лучшей стороной реформы 1870 года являлось предоставленіе городскому управленію широкой самостоятельности въ веденіи городского хозяйства и рѣшеніи мѣстныхъ дѣлъ. Утвержденію губернской администраціи, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ и министерства, подлежали лишь наиболѣе важныя постановленія думы, въ родѣ заключенія займа, отчужденія или продажи городской недвижимой собственности, установленія таксъ, повышенія размѣровъ обложенія и т. под.; кромѣ того требовалось согласіе администраціи на изданіе составленныхъ думою обязательныхъ постановленій; огромное же большинство дѣлъ, въ томъ числѣ и годичныя смѣты, рѣшались думою въ окончательномъ видѣ, не нуждаясь въ чьемъ-либо утвержденіи. На губернатора былъ возложенъ надзоръ лишь за законностью дѣйствій органовъ городского самоуправленія. Въ случаѣ несоблюденія или прямого нарушенія закона, губернаторъ пріостанавливалъ дѣйствіе принятаго думою или управою постановленія и переносилъ дѣло на обсужденіе губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія, которое разсматривало опротестованное постановленіе исключительно съ точки зрѣнія его законности, не входя въ разсмотрѣніе дѣла по существу; на рѣшеніе присутствія жалобы приносились въ сенатъ. Неудобство этого порядка заключалось лишь въ томъ, что толкователемъ закона въ данномъ случаѣ являлся не судъ, которому это право принадлежитъ по его положенію въ государствѣ, а смѣшанная коллегія высшихъ чиновъ администраціи и представителей мѣстнаго самоуправленія, въ которой выборному элементу было предоставлено меньшинство мѣстъ; на 4 высшихъ представителя администраціи—губернатора, вице-губернатора, предсѣдателя казенной палаты и прокурора окружного суда приходилось лишь три выборныя должности—предсѣдатель губернской земской управы, городской голова губернскаго города и предсѣдатель мирового съѣзда. Понятіе „круга вѣдомства и предѣловъ власти" органовъ городского самоуправленія вещь довольно растяжимая; хотя дѣло могло восходить по аппе-

ляціи къ верховному хранителю закона—Сенату, но губернскія присутствія своими рѣшеніями все же могли сильно тормозить дѣятельность городскихъ управленій. На дѣлѣ это впрочемъ случалось не такъ часто, и въ общемъ вся система, установленная Городовымъ Положеніемъ 1870 года, дѣйствовала вполнѣ удовлетворительно.

Эпоха великихъ реформъ смѣнилась эпохой постепенно нараставшей правительственной реакціи. Высшаго своего развитія реакція достигла къ концу 80-хъ годовъ, когда сразу были проведены три реформы, тяжело отразившіяся на мѣстной жизни—замѣна въ 1889 году мировыхъ судей земскими начальниками, земская реформа 1890 года и городская реформа 1892 года. Послѣднюю не постарались снабдить сколько-нибудь основательными доводами. Высочайшимъ указомъ были признаны заслуги стараго Городового Положенія; въ указѣ было сказано, что оно принесло „немаловажную пользу“, „замѣтно поднявъ благоустройство городскихъ поселеній и улучшивъ многія условія городской жизни“. Несмотря на столь лестную аттестацію, Городовое Положеніе реформою 1892 года было подвергнуто кореннымъ измѣненіямъ въ видахъ „согласованія порядка дѣйствій городского общественнаго управленія съ началами, преподанными для дѣятельности земскихъ учрежденій“. Это „согласованіе“ было, дѣйствительно, проведено по всѣмъ статьямъ, и городское управленіе было превращено въ полубюрократическое учрежденіе, дѣйствующее по указкѣ администраціи. Кругъ избирателей подвергся сильному сокращенію; теперь избирательное право предоставлено было лишь тѣмъ домовладѣльцамъ, которые владѣютъ обложеннымъ оцѣночнымъ сборомъ недвижимымъ имуществомъ, стоющемъ по оцѣнкѣ: въ столицахъ—не ниже 3.000 руб., въ крупныхъ губернскихъ городахъ и г. Одессѣ—не ниже 1.500 руб., въ остальныхъ губернскихъ городахъ и болѣе крупныхъ уѣздныхъ—не ниже 1.000 р., во всѣхъ остальныхъ — не ниже 300 руб.; изъ владѣльцевъ торгово-промышленныхъ предпріятій къ выборамъ были допущены лишь выбирающіе свидѣтельства 1-й и 2-й гильдій (въ столицахъ даже одной 1-й гильдіи). Всѣ остальныя категоріи избирателей были устранены отъ выборовъ. Трехразрядная система пала сама собой; при новомъ порядкѣ не кого было дѣлить на разряды, и выборы установлены въ одномъ собраніи. Насколько высокимъ оказался установленный новымъ Городовымъ Положеніемъ цензъ, показываетъ сопоставленіе чиселъ избирателей при новомъ и старомъ положеніяхъ. Число избирателей въ Петербургѣ сокра-

тилось съ 21 тыс. до 8 тыс., въ Москвѣ—въ 20 тыс. до 7 тыс., въ Харьковѣ—съ 6.890 до 2.291, въ Ростовѣ-на-Дону—съ 5.383 до 788 и т. д. Отъ выборовъ оказались устраненными большинство домовладѣльцевъ; напр., въ Кіевѣ изъ 7.371 домовладѣльца 5.151 оказались лишенными избирательныхъ правъ. Теперь въ городскихъ думахъ были представлены лишь интересы крупнаго домовладѣнія и торгово-промышленнаго капитала, и городское управленіе очутилось въ рукахъ небольшой кучки состоятельныхъ лицъ.

Все городское управленіе было поставлено подъ строгій надзоръ мѣстной администраціи. Губернатору было предоставлено право пріостанавливать дѣйствіе не только тѣхъ думскихъ постановленій, въ которыхъ онъ усматриваетъ нарушеніе закона, но и такихъ постановленій, которыя, по его мнѣнію, „не соотвѣтствуютъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явно нарушаютъ интересы мѣстнаго населенія“; такимъ образомъ, губернаторскій контроль теперь уже простирается на всѣ дѣйствія городского управленія; въ каждомъ постановленіи онъ можетъ усмотрѣть нарушеніе интересовъ мѣстнаго населенія, хотя бы при этомъ думою или управою ни одинъ законъ не былъ нарушенъ. Опротестованное постановленіе передается губернаторомъ на обсужденіе въ губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе, которое и входитъ въ разсмотрѣніе дѣла по существу; заключеніе присутствія препровождается въ министерство; отмѣна думскихъ постановленій въ однихъ случаяхъ зависитъ отъ министра, въ другихъ—отъ комитета министровъ, а нѣкоторыя дѣла доходятъ даже и до Государственнаго Совѣта. Кругъ дѣлъ, по которымъ постановленія думы нуждались въ утвержденіи губернатора либо министра, чрезмѣрно расширился; теперь утвержденіе требуется для всякаго сколько-нибудь значительнаго думскаго постановленія, въ томъ числѣ и для годовой смѣты. Самостоятельному вѣдѣнію думы оставлены лишь маловажныя дѣла. Личный составъ городскихъ служащихъ также поставленъ въ подчиненное губернской администраціи положеніе. Прежде утвержденіе требовалось лишь для лицъ, избранныхъ въ городскіе головы; теперь утвержденію подлежатъ и члены управы, а также всѣ лица, поступающія на городскую службу по опредѣленію управы. Городскимъ головамъ и членамъ управы присвоены права государственной службы, имъ даются чины и ордена, какъ и коронным чиновникамъ; подобно послѣднимъ, члены управы могутъ быть подвергнуты губернской администраціей дисциплинарной

отвѣтственности, а по опредѣленію губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія—даже отстраняемы отъ должности съ привлеченіемъ къ судебной отвѣтственности. Итакъ, отъ прежней самостоятельности городского самоуправленія ничего не осталось; дума, безъ одобренія со стороны губернатора, не можетъ и шагу ступить; всѣ свои постановленія она должна сообразовать съ взглядами губернаторской канцеляріи; управа же поставлена въ непосредственную зависимость отъ губернскихъ властей. Не удивительно, что самое слово „самоуправленіе“ давно уже вышло изъ употребленія. Слѣдуетъ отмѣтить, что въ новомъ Городовомъ Положеніи совершенно резонно опущено находившееся въ Положеніи 1870 года выраженіе, что городское общественное управленіе въ предѣлахъ своей компетенціи дѣйствуетъ „самостоятельно“. Наоборотъ, въ пунктѣ, относящемся до прерогативъ губернатора, сдѣлана знаменательная вставка. Старое Городовое Положеніе говорило, что губернаторъ наблюдаетъ за „законностью“ дѣйствій органовъ городского самоуправленія, а въ новомъ положеніи выражено: „за правильностью и законностью“. Эти двѣ редакціонныя поправки и формулируютъ сущность городовой реформы 1892 года.

Во внутреннемъ устройствѣ органовъ городского управленія также произведены значительныя измѣненія; число гласныхъ въ общемъ подверглось сокращенію; за думой по прежнему остались распорядительныя функціи, а за управой—исполнительныя, но вмѣстѣ съ тѣмъ управа поставлена въ болѣе независимое относительно думы положеніе. Такъ, права городского головы, какъ предсѣдателя думы, расширены; онъ можетъ теперь собственной властью снимать поставленные на думскую повѣстку вопросы (прежде для этого требовалось согласіе думы); гласные могутъ входить въ думу съ заявленіями лишь черезъ посредство городского головы, который въ каждомъ частномъ случаѣ можетъ не дать на это своего согласія; гласные лишены теперь права требовать созыва чрезвычайнаго собранія и т. д. Главное же, что дума лишена теперь права отдачи подъ судъ членовъ управы; она можетъ лишь дѣлать представленіе въ этомъ смыслѣ, отдача же подъ судъ зависитъ отъ опредѣленія губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія. Все это создало для управы положеніе болѣе или менѣе независимое отъ думы. Члены управы чувствуютъ себя зависимыми въ большей мѣрѣ отъ администраціи, чѣмъ отъ думы; направляя свою дѣятельность согласно взглядамъ и желаніямъ губернатора, члены управы и городской

голова могутъ расчитывать на чины и ордена, въ противномъ случаѣ ихъ ждутъ дисциплинарныя взысканія, а то и отрѣшеніе отъ должности съ отдачею подъ судъ. Разъ управа дѣйствуетъ въ угоду губернской администраціи, она можетъ чувствовать себя спокойно и не бояться гнѣва гласныхъ. Въ рукахъ думы остается единственное орудіе: при новыхъ выборахъ она забаллотируетъ неугодную ей управу, что и происходитъ довольно часто. Итакъ, реформа 1892 года превратила городскую управу въ коллегію выборныхъ чиновниковъ, подчиненныхъ губернскимъ властямъ, а думу — въ простой совѣтъ при управѣ; все же городское управленіе въ совокупности обратилось въ полу-общественное, полу-бюрократическое учрежденіе, лишенное самостоятельности, суженное въ своей компетенціи, поставленное подъ строгій административный надзоръ и являющееся представителемъ взглядовъ и интересовъ не всего городского населенія, а лишь наиболѣе зажиточныхъ горожанъ-собственниковъ. Ниже мы увидимъ, какіе печальные практическіе результаты дала реформа 1892 г., а теперь обратимся къ бѣглому ознакомленію съ устройствомъ городского самоуправленія въ главнѣйшихъ государствахъ Западной Европы.

III.

Городское управленіе на Западѣ.

Организація городского управленія, установленная въ Россіи реформою 1892 года, не имѣетъ ничего аналогичнаго себѣ на всемъ протяженіи Европейскаго материка (исключая, конечно, Турціи). Нигдѣ мы не найдемъ такого до крайнихъ предѣловъ доведеннаго ограниченія круга городскихъ избирателей; вмѣстѣ съ тѣмъ ни въ одной изъ европейскихъ странъ мы не встрѣтимъ такого безусловнаго подчиненія органовъ городского управленія правительственой власти, такого полнаго отрицанія самостоятельности мѣстнаго самоуправленія. Наше Городовое Положеніе 1892 г. является единственнымъ въ своемъ родѣ. Напротивъ, Городовое Положеніе 1870 года близко подходило къ европейскимъ образцамъ, особенно прусскому, съ его плутократической избирательной системой и умѣреннымъ ограниченіемъ самостоятельности городского самоуправленія; въ другихъ нѣмецкихъ государствахъ организація городского управленія во многомъ схожа съ прус-

ской. Изложеніе европейскихъ системъ городского управленія удобнѣе поэтому будетъ начать съ нѣмецкихъ государствъ и прежде всего съ Пруссіи.

Городское представительство въ Пруссіи основано на извѣстной уже намъ трехразрядной системѣ. Къ городскимъ выборамъ здѣсь допускаются лишь плательщики городскихъ и государственныхъ прямыхъ налоговъ, достигшіе 24-лѣтняго возраста, имѣющіе собственное домашнее хозяйство и не прибѣгающіе къ помощи общественной благотворительности. Указанныя ограниченія довольно существенны, хотя и не въ такой мѣрѣ, какъ это можетъ показаться съ перваго взгляда; во всякомъ случаѣ, города Пруссіи имѣютъ болѣе широкій кругъ избирателей, чѣмъ какой существовалъ въ нашихъ городахъ при Положеніи 1870 г. Дѣло въ томъ, что прусская финансовая система опирается на подоходный налогъ, поэтому плательщиками прямыхъ налоговъ тамъ являются не одни домовладѣльцы или лица, выбирающія купеческія или промысловыя свидѣтельства, а всѣ граждане, имѣющіе минимумъ 900 марокъ (430 руб.) годового дохода; такимъ образомъ, устраняются отъ выборовъ лишь низшіе слои рабочаго населенія. Требованіе о веденіи собственнаго домашняго хозяйства устраняетъ отъ выборовъ сыновей, живущихъ при отцѣ, если они не имѣютъ самостоятельнаго заработка, прислугу и лицъ, снимающихъ помѣщенія для ночлега; наоборотъ, съемщики комнатъ къ выборамъ допускаются. Въ общемъ всѣ указанныя ограниченія охватываютъ около половины взрослаго мужского населенія; въ 1893 г. въ 114 прусскихъ городахъ насчитывалось 1.148 тыс. избирателей въ рейхстагъ (гдѣ установлено всеобщее избирательное право) и 687 тыс. избирателей въ муниципальные совѣты. Выборы организованы по трехразрядной системѣ, причемъ при дѣленіи на разряды принимаются въ разсчетъ всѣ платимые даннымъ лицомъ прямые налоги, какъ городскіе, такъ и государственные и земскіе. Результаты получались еще болѣе чудовищные, чѣмъ въ нашихъ городахъ. На каждые 10.000 избирателей приходилось по разрядамъ: въ 1-мъ—127, во 2-мъ—724, и въ 3-мъ—9.149 избирателей. Князь Гогенлоэ, имперскій канцлеръ, одинъ изъ богатѣйшихъ людей и крупныхъ плательщиковъ, принужденъ былъ голосовать на берлинскихъ муниципальныхъ выборахъ въ 3-мъ разрядѣ, вмѣстѣ съ простыми ремесленниками, только потому, что жилъ на Лейпцигской улицѣ, въ кварталѣ, населенномъ денежными крезами. Въ гор. Эссенѣ въ первый разрядъ оказались занесенными лишь 4 лица; изъ нихъ

на выборы явилось всего двое, и голосъ каждаго изъ нихъ былъ равносиленъ 2.650 голосовъ избирателей 3-го разряда. Въ этомъ городѣ попадали въ 3-й разрядъ лица, уплачивающія свыше 500 руб. налоговъ. Негодованіе среднихъ классовъ было велико, и въ угоду имъ былъ проведенъ въ 1900 году законъ, значительно смягчившій дѣйствіе трехразрядной системы; именно, было принято, чтобы въ 3-й разрядъ относились лишь тѣ избиратели, которые платятъ прямыхъ налоговъ менѣе средней величины, приходящейся на 1 плательщика; въ результатѣ получилось, что избиратели, уплачивающіе 40, 30 и даже 20 марокъ (около 10 руб.) налога, стали заносится во 2-й разрядъ. Были допущены и другія смягченія; муниципальнымъ совѣтамъ, напр., предоставлено при дѣленіи на разряды устанавливать такую пропорцію платимыхъ налоговъ: 1-й разрядъ—$^5/_{12}$, 2-й разрядъ—$^4/_{12}$ и 3-й разрядъ—$^3/_{12}$ общей суммы налоговъ. Другой особенностью прусской системы является открытое голосованіе; на избирательной запискѣ избиратель долженъ дать собственноручную подпись. Насколько это требованіе стѣсняетъ волю избирателя, нѣтъ необходимости доказывать. Наконецъ, для охраны интересовъ недвижимой собственности законъ требуетъ, чтобы не менѣе половины гласныхъ принадлежали къ домовладѣльцамъ. Гласные въ большинствѣ городовъ избираются на 6 лѣтъ, причемъ смѣна состава городской думы происходитъ не одновременно, какъ у насъ, а по третямъ черезъ каждые 2 года; городской думѣ принадлежитъ распорядительная власть, исполнительная же возлагается на избранный думою магистратъ (городскую управу). Бургомистры и члены магистрата избираются на болѣе продолжительный срокъ, чѣмъ гласные думы; нерѣдко они избираются въ свои должности пожизненно. Обыкновенно на эти должности приглашаются лица со спеціальными познаніями—юристы, инженеры, педагоги, успѣвшіе уже заявить себя своею дѣятельностью въ другихъ городахъ или на государственной и земской службѣ и доказавшіе свои административныя способности. Законъ требуетъ отъ членовъ магистрата высокаго образовательнаго ценза и устанавливаетъ для желающихъ баллотироваться на эти должности особые экзамены. Платные члены магистрата избираются въ большемъ числѣ, чѣмъ въ нашихъ городахъ (въ Берлинѣ ихъ 19, въ Мюнхенѣ—16, въ Дрезденѣ—14, въ Бреславлѣ—11 и т. д.); къ нимъ прибавляются еще члены, не получающіе жалованья; послѣднихъ даже обыкновенно больше, чѣмъ первыхъ; разницы между ними въ смыслѣ предѣловъ власти нѣтъ; но обыкновенно всѣ отрасли хозяйства,

требующія спеціальныхъ познаній и усидчивой повседневной работы, поручаются членамъ магистрата, состоящимъ на жалованьи. Вмѣстѣ съ неоплачиваемыми членами, магистраты образуютъ довольно обширныя коллегіи въ 20 и болѣе человѣкъ (въ Берлинѣ и Мюнхенѣ по 36 челов., въ Дрезденѣ—29, въ Бреславлѣ—24 чел.), которыя и управляютъ всѣми городскими дѣлами. Магистраты не являются простыми исполнителями воли городской думы; они даже поставлены на одну высоту съ послѣдними; безъ согласія магистрата ни одно постановленіе думы не имѣетъ законной силы. Конфликты между думами и магистратами разрѣшаются правительствомъ, но это бываетъ очень рѣдко. Предсѣдательствуетъ въ думѣ бургомистръ; однако такое совмѣщеніе наблюдается неповсемѣстно; въ рядѣ крупныхъ городовъ думы имѣютъ особыхъ предсѣдателей. Въ предѣлахъ чисто мѣстныхъ вопросовъ городскія управленія дѣйствуютъ самостоятельно, но болѣе важныя рѣшенія восходятъ на утвержденіе административныхъ властей; послѣднимъ въ частности принадлежитъ утвержденіе бюджета, новыхъ налоговъ, разрѣшеніе займовъ и разнаго рода предпріятій и пр. Опека администраціи распространяется главнымъ образомъ на область городскихъ финансовъ, а затѣмъ на администраціи лежитъ контроль за законностью дѣйствій городскихъ управленій, ей же принадлежитъ и право утвержденія въ должности бургомистровъ и членовъ магистрата. Самостоятельность городского самоуправленія въ Пруссіи является такимъ образомъ довольно ограниченной; въ этомъ отношеніи наше Городовое Положеніе 1870 г. было либеральнѣе.

Въ другихъ германскихъ государствахъ устройство городского управленія имѣетъ много общихъ чертъ съ прусскимъ устройствомъ. Всюду избирательная система основана на имущественномъ цензѣ, и къ выборамъ допускаются лишь плательщики прямыхъ налоговъ; почти повсемѣстно сохраняется и требованіе, чтобы не менѣе половины гласныхъ городской думы принадлежали къ классу домовладѣльцевъ. Весьма распространеннымъ является положеніе, что избирателями могутъ быть не всѣ жители города, а лишь приписанные къ городской общинѣ; обыкновенно для вступленія въ общину требуется, кромѣ уплаты прямыхъ городскихъ налоговъ, проживаніе въ ея предѣлахъ въ теченіе двухъ или трехъ лѣтъ, а также особый вступительный взносъ въ нѣсколько марокъ. Въ большинствѣ государствъ избирательное право равное; разрядная система установлена недавно въ Саксоніи, изъ страха передъ быстрыми успѣхами соціалъ-де-

мократіи, представители которой начали заполнять городскія думы. Саксонскій ландтагъ предоставилъ самимъ городскимъ управленіямъ вводить на выборахъ дѣленіе избирателей на разряды; этимъ правомъ большинство городовъ, особенно крупные, и не преминули воспользоваться. Въ Лейпцигѣ введена трехразрядная система, на манеръ прусской, такъ что 150 избирателей 1 разряда выбираютъ здѣсь столько же гласныхъ, сколько и 4470 избирателей 2-го разряда и 23818 избирателей 3-го разряда. Въ Дрезденѣ избиратели подѣлены на 5 разрядовъ: 1) рантье, 2) предприниматели, приписанные къ торговой палатѣ, 3) предприниматели, не приписанные къ палатѣ, 4) служащіе въ частныхъ, правительственныхъ и общественныхъ учрежденіяхъ и лица либеральныхъ профессій и 5) рабочіе; каждый разрядъ дѣлится еще на два: въ одинъ относятся избиратели, числящіеся въ городскомъ обществѣ свыше 10 лѣтъ, и въ другой — менѣе 10 лѣтъ. Такая же система дѣйствуетъ и въ Хемницѣ.

Гласные избираются на болѣе или менѣе продолжительный срокъ, обычно на 6 лѣтъ (въ Баваріи даже на 9 лѣтъ), причемъ, какъ и въ Пруссіи, обновленіе состава думы происходитъ по третямъ черезъ каждые 2 года (въ Баваріи черезъ каждые три года). Бургомистры и члены магистратовъ избираются думами въ однихъ случаяхъ, какъ и въ Пруссіи, на болѣе продолжительный срокъ (12 лѣтъ и болѣе), въ другихъ—на срокъ полномочій думы, и тогда магистратъ, какъ и дума, обновляется по частямъ. Въ Вюртембергѣ бургомистры и члены магистрата, вмѣстѣ съ гласными думы, выбираются непосредственно самими избирателями. Въ отличіе отъ Пруссіи, въ другихъ германскихъ государствахъ магистратъ поставленъ въ болѣе зависимое отъ думы положеніе. Что касается предѣловъ самостоятельности городскихъ управленій, дѣло обстоитъ приблизительно такъ же, какъ и въ Пруссіи. На администраціи лежитъ контроль за законностью дѣйствій городскихъ управленій, утвержденіе бюджетовъ и наиболѣе важныхъ постановленій, особенно въ области городскихъ финансовъ, и утвержденіе выборныхъ должностныхъ лицъ. Въ Баваріи лица, занимающія городскія выборныя должности, поставлены даже въ дисциплинарную зависимость отъ правительства и уподоблены въ этомъ отношеніи коронным чиновникамъ, совершенно такъ же, какъ это сдѣлало у насъ Городовое Положеніе 1892 года. Но въ общемъ административная опека не стѣснительна, и средніе классы въ Германіи довольны суще-

ствующимъ положеніемъ, которое обезпечиваетъ имъ руководящую роль въ городскомъ управленіи. Даже партія свободомыслящихъ, объединяющая либеральное бюргерство, не идетъ далеко въ критикѣ установившихся порядковъ; она не прочь бы покончить съ уродливой трехразрядной системой и административной опекой, но не думаетъ отказываться отъ имущественнаго ценза изъ опасенія, чтобы всѣ наиболѣе крупные муниципалитеты не попали въ руки соціалистовъ. Лишь одна соціалъ-демократія требуетъ коренной реформы, съ установленіемъ всеобщаго, равнаго и тайнаго избирательнаго права, подчиненіемъ магистрата думѣ, болѣе частымъ и одновременнымъ обновленіемъ состава думы и магистратовъ и совершеннымъ уничтоженіемъ административной опеки.

Въ Австріи тоже нѣтъ общаго для всѣхъ составныхъ частей имперіи городового положенія; городское устройство устанавливалось тамъ ландтагами каждой провинціи совершенно самостоятельно. Мы остановимся на устройствѣ городского управленія въ Богеміи, въ виду нѣкоторыхъ любопытныхъ его особенностей. Избирательное право здѣсь еще болѣе ограничено, чѣмъ въ городахъ Германіи, зато самостоятельность городскихъ управленій значительно шире. Безъ особыхъ ограниченій къ выборамъ допускаются представители либеральныхъ профессій—профессора, учителя, врачи, адвокаты, а также духовенство, чиновники, городскіе служащіе, отставные офицеры. Отъ остальныхъ избирателей требуется уплата прямыхъ налоговъ, причемъ лица, не владѣющія недвижимой собственностью, либо не содержащія торговыхъ и промышленныхъ заведеній, включаются въ избирательные списки лишь въ томъ случаѣ, если они прожили въ данномъ городѣ не менѣе 10 лѣтъ. Ясно, что всѣ эти ограниченія направлены къ тому, чтобы не допустить къ избирательнымъ урнамъ рабочую массу. Голосованіе происходитъ по трехразрядной прусской системѣ, причемъ лица, не уплачивающія прямыхъ налоговъ, заносятся въ третій разрядъ. Трехразрядная система закрѣпляетъ господство въ богемскихъ городскихъ думахъ за состоятельнымъ меньшинствомъ; такимъ образомъ, городское устройство въ Богеміи весьма далеко отъ демократическаго идеала. Въ противоположность активному избирательному праву пассивное является совершенно неограниченнымъ; въ гласные можетъ быть выбранъ всякій австрійскій подданный, достигшій 24 лѣтъ и неограниченный въ правахъ по суду. Городской думѣ предоставлена рѣшающая роль во всѣхъ вопросахъ, и управа съ бур-

гомистромъ поставлены въ совершенно подчиненое ей положеніе; управа должна строго соблюдать распоряженія думы, которая можетъ привлечь ее къ отвѣтственности за небрежное исполненіе обязанностей и потребовать возмѣщенія причиненныхъ городу убытковъ. Главная роль въ управѣ отведена бургомистру; онъ распредѣляетъ работу между членами управы, даетъ имъ порученія, они же являются лишь исполнителями его приказаній. Городское управленіе пользуется широкой самостоятельностью въ предѣлахъ своей компетенціи. Большинство рѣшаемыхъ дѣлъ, въ томъ числѣ и бюджетъ, не нуждаются ни въ чьемъ утвержденіи. Администрація слѣдитъ лишь за тѣмъ, чтобы городскія управленія въ своей дѣятельности не выходили изъ рамокъ закона; у администраціи нѣтъ и права утвержденія городскихъ должностныхъ лицъ; послѣднія немедленно же по избраніи вступаютъ въ отправленіе своихъ обязанностей. Самостоятельность городского управленія такимъ образомъ является вполнѣ обезпеченной. У администраціи, правда, имѣется дискреціонное право въ отношеніи бургомистровъ, которыхъ окружной начальникъ можетъ штрафовать за неисполненіе законныхъ требованій, а намѣстникъ Богеміи даже отрѣшить отъ должности. Но это бываетъ лишь въ случаѣ обнаруженія какихъ-либо злоупотребленій по службѣ, либо упорнаго отказа выполнять требованія закона. Къ тому же надо замѣтить, что бургомистръ является не только исполнителемъ воли городской думы и распорядителемъ городскими средствами и имуществами; онъ несетъ и нѣкоторыя государственныя функціи (завѣдуетъ, напр., полиціей) и въ этомъ отношеніи стоитъ въ подчиненіи у правительственныхъ властей. Богемское городское устройство имѣетъ еще двѣ оригинальныхъ особенности—референдумъ избирателей и надзирающія инстанціи въ видѣ окружныхъ совѣтовъ. Референдумъ избирателей играетъ большую роль въ области городскихъ финансовъ. При установленіи новыхъ и повышеніи старыхъ налоговъ дума можетъ передать вопросъ на голосованіе избирателей, и въ такомъ случаѣ вотумъ избирателей становится для нея обязательнымъ. Но дума можетъ, въ установленныхъ закономъ предѣлахъ, и собственной властью ввести новые сборы или повысить старые, не прибѣгая къ референдуму. Однако, когда вводится новый налогъ либо повышается старый въ цѣляхъ погашенія займа, заключеннаго для организаціи какого-либо новаго предпріятія (напр., устройство водопровода, трамвая и т. д.), либо это предпріятіе можетъ быть оборудовано на

суммы, полученныя отъ добавочныхъ налоговъ,—дума обязана передать вопросъ на голосованіе избирателей; при этомъ вопросъ рѣшается въ положительную сторону лишь въ томъ случаѣ, если вносимое предложеніе будетъ поддержано не менѣе какъ двумя третями избирателей, уплачивающими въ совокупности не менѣе $^3/_4$ государственнаго налога, взимаемаго съ общины. Референдумъ создаетъ живую связь между избирателями и ихъ выборнымъ органомъ; той же цѣли достигаетъ и предоставленіе избирателямъ права присылать свои замѣчанія на проектъ бюджета; дума должна принимать эти замѣчанія въ соображеніе.

Другую оригинальную черту богемскаго городского устройства составляетъ возложеніе надзора за городскими финансами не на администрацію, какъ это установлено въ большинствѣ европейскихъ государствъ, а на выборные населеніемъ окружные совѣты. Эти органы составляются изъ представителей отъ землевладѣнія, торговли и промышленности и отъ всѣхъ общинъ округа и въ общемъ аналогичны нашимъ уѣзднымъ земствамъ. На эти окружные совѣты и возложено наблюденіе, чтобы городскія и сельскія общины не расточали своего имущества; окружные совѣты слѣдятъ за тѣмъ, чтобы въ подлежащихъ случаяхъ запрашивалась воля избирателей; они же разрѣшаютъ и жалобы, поступающія отъ горожанъ на своихъ представителей. Окружные совѣты утверждаютъ постановленія городскихъ думъ объ отчужденіи или продажѣ городскихъ недвижимыхъ имуществъ, о заключеніи займовъ, если заемъ не можетъ быть покрытъ изъ обыкновенныхъ городскихъ доходовъ, о заключеніи долгосрочныхъ контрактовъ и нѣкот. друг.

Французское городовое положеніе составляетъ прямую противоположность богемскому, а во многомъ и устройству городского управленія въ Германіи. Отличительными его особенностями являются широкое избирательное право и, слѣдовательно, демократическій составъ городскихъ думъ съ одной стороны и сильное ограниченіе самостоятельности городскихъ управленій съ другой. Избирательная система та же, что и для политическихъ выборовъ, т.-е. всеобщее, равное, прямое и тайное голосованіе, но съ исключеніемъ отъ выборовъ женщинъ. Для участія въ выборахъ требуется полная гражданская правоспособность, такъ что избирательнаго права лишены лица, недостигшія 21 года, находящіяся подъ опекой и попечительствомъ, ограниченныя въ правахъ по суду и несостоятельные должники. Единственный установленный для выборовъ цензъ—это цензъ осѣд-

лости, да и онъ ничтоженъ: для участія въ выборахъ требуется проживаніе въ данномъ городѣ не менѣе 6 мѣсяцевъ; отъ этого ценза осѣдлости освобождены лица, владѣющія въ предѣлахъ общины недвижимымъ имуществомъ, либо уплатившія городскіе прямые налоги. Пассивное избирательное право уже болѣе ограничено; для того, чтобы быть выбраннымъ въ гласные, надо, конечно, состоять избирателемъ въ данномъ городѣ, затѣмъ—достичь 25-лѣтняго возраста; отъ избранія устраняются далѣе двѣ большія категоріи зависимыхъ лицъ—прислуга и кліенты общественной благотворительности; устраняются лица заинтересованныя—городскіе подрядчики и поставщики и городскіе служащіе; устраняются лица, власть имущія и могущія оказать давленіе на изизбирателей — префекты (губернаторы), су-префекты, судьи, а также духовенство; наконецъ, устраняются отъ избранія военные и полицейскіе. И въ этомъ отношеніи французское право представляетъ прямую противоположность богемскому, которое, какъ мы видѣли, допускаетъ неограниченное пассивное и сильно ограниченное активное избирательное право.

Выборы во французскихъ городахъ происходятъ по списку, т. е. избиратель долженъ на своей запискѣ внести число лицъ, соотвѣтствующее требуемому числу гласныхъ. Избранными считаются кандидаты, получившіе большинство поданныхъ на выборахъ записокъ, причемъ это большинство не должно быть ниже $^1/_4$ всѣхъ городскихъ избирателей. При недовыборѣ нужнаго числа гласныхъ назначаются дополнительные выборы, и здѣсь для избранія требуется получить лишь относительное большинство.

Муниципальные совѣты (городскія думы) избираются срокомъ на 4 года, причемъ весь составъ совѣта обновляется не по частямъ, какъ въ нѣмецкихъ городахъ, а одновременно. Муниципальный совѣтъ собирается на очередныя сессіи 4 раза въ годъ; сессіи длятся по 15 дней, а сессія, посвященная бюджету, можетъ продолжаться до 6 недѣль. Чрезвычайныя собранія могутъ быть созваны во всякое время. Муниципальный совѣтъ выбираетъ мэра и его товарищей (членовъ управы) на срокъ своихъ полномочій. Мэръ сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ всю исполнительную власть, его товарищи должны работать подъ его руководствомъ и выполнять его порученія. Мэръ назначаетъ и увольняетъ городскихъ служащихъ и дѣлаетъ всѣ распоряженія по городскому хозяйству; онъ предсѣдательствуетъ на засѣданіяхъ городского совѣта и въ комиссіяхъ; его власть и полно-

мочія болѣе обширны, чѣмъ нашего городского головы, который ограниченъ въ своихъ исполнительныхъ дѣйствіяхъ рѣшеніями городской управы. Если у насъ противостоятъ городская дума и городская управа съ городскимъ головой, то во французскомъ городѣ съ одной стороны имѣется муниципальный совѣтъ съ распорядительной властью, а съ другой—мэръ, какъ лицо, представляющее всю исполнительную власть; его товарищи—простые помощники, находящіеся у него въ прямомъ подчиненіи и имѣющіе лишь совѣщательный голосъ. Конечно, мэръ не можетъ нарушать постановленій муниципальнаго совѣта и дѣйствовать вопреки его волѣ; онъ ведетъ городскія дѣла сообразно указаніямъ совѣта, въ предѣлахъ отпущенныхъ ему ассигновокъ, и отчитывается передъ совѣтомъ. Однако роль его не ограничивается выполненіемъ воли муниципальнаго совѣта и веденіемъ городского хозяйства; онъ надѣленъ еще и административными функціями, обладая частицей правительственной власти. Онъ завѣдуетъ мѣстной полиціей, публикуетъ законы, ведетъ различные гражданскіе списки, выполняетъ обязанности полицейскаго судьи, участвуетъ въ различныхъ административныхъ комиссіяхъ. Какъ глава мѣстной полиціи, онъ имѣетъ довольно обширныя полномочія, напр., издаетъ обязательныя постановленія о порядкѣ движенія по улицамъ, о соблюденіи санитарныхъ правилъ, о противопожарныхъ мѣрахъ, о подавленіи безпорядковъ и пр.; выдаетъ разрѣшенія на устройство манифестацій, уличныхъ процессій и представленій; можетъ вызвать войска. Во всемъ этомъ онъ совершенно неподвѣдомственъ муниципальному совѣту, а подченъ префекту (губернатору). Однимъ словомъ, онъ совмѣщаетъ въ себѣ функціи завѣдующаго городскимъ хозяйствомъ и правительственнаго чиновника и подчиненъ одновременно муниципальному совѣту и префекту. Если бы мы хотѣли сравнить его компетенцію съ русскими образцами, то должны были бы сказать, что онъ совмѣщаетъ въ своемъ лицѣ всѣ права городского головы и городской управы, нѣкоторыя права городской думы (по составленію обязательныхъ постановленій), часть правъ губернатора (по публикаціи законовъ), мирового судьи и въ полномъ объемѣ—права полицеймейстера. Ни въ одномъ государствѣ мы не встрѣтимъ столь обширныхъ и сложныхъ полномочій городского головы. Свои обязанности мэръ, какъ и его помощники, исполняютъ безвозмездно; ни отъ города, ни отъ правительства они не получаютъ никакого жалованья; эта особенность идетъ вразрѣзъ съ демократическимъ устройствомъ французскаго го-

родского управленія, такъ какъ ведетъ къ тому, что на должность мэра выбираются люди состоятельные, могущіе обойтись безъ платныхъ занятій.

Обращаясь къ предѣламъ самостоятельности городского управленія, мы должны сказать, что они довольно ограничены. Мэръ, не только какъ агентъ центральной власти, но и какъ завѣдующій городскимъ хозяйствомъ, подчиненъ неослабному надзору и власти префекта, который можетъ дѣлать ему указанія и предписанія, можетъ отмѣнить всѣ его распоряженія въ области наружной полиціи, въ томъ числѣ и изданныя имъ обязательныя постановленія. За небрежное выполненіе мэромъ своихъ обязанностей, какъ городскихъ, такъ и государственныхъ, префектъ можетъ отстранить его отъ исполненія обязанностей срокомъ на 1 мѣсяцъ, а декретомъ президента республики мэръ можетъ быть уволенъ отъ должности. Сильно ограниченъ и кругъ дѣлъ, въ которыхъ можетъ дѣйствовать вполнѣ самостоятельно муниципальный совѣтъ. Въ сущности могутъ приводиться въ исполненіе, не нуждаясь въ утвержденіи, лишь постановленія совѣта, касающіяся текущихъ маловажныхъ дѣлъ. Всѣ сколько-нибудь важныя постановленія, касающіяся налоговъ, новыхъ сооруженій, займовъ и пр., нуждаются въ утвержденіи префекта, либо совѣта префектуры, генеральнаго совѣта (земское собраніе), министра, президента республики, парламента. Такъ, подлежатъ утвержденію постановленія объ отчужденіи или продажѣ городскихъ недвижимыхъ имуществъ, о заключеніи арендныхъ договоровъ на срокъ свыше 18 лѣтъ, о заключеніи займовъ, введеніи новыхъ налоговъ, либо повышеніи размѣра старыхъ, измѣненіи дорожныхъ сборовъ, постановленія объ устройствѣ разнаго рода сооруженій, о возведеніи городскихъ построекъ, о дополнительныхъ кредитахъ; наконецъ, утвержденію подлежитъ и городской бюджетъ. Префектъ можетъ пропустить его къ исполненію либо не дать своего утвержденія; измѣнять же его онъ можетъ лишь въ томъ случаѣ, если въ него не внесены необходимые расходы на обязательныя повинности или внесены статьи, какъ по доходамъ, такъ и по расходамъ, не получившія утвержденія подлежащей инстанціи. Однимъ словомъ, въ смыслѣ утвержденія бюджета и вообще постановленій муниципальнаго совѣта права администраціи почти столь же обширны, какъ и у насъ по Положенію 1892 года. Французскій префектъ не можетъ лишь пріостанавливать постановленій муниципальнаго совѣта, мотивируя это тѣмъ, что они нарушаютъ интересы мѣстнаго населенія или вредны съ

общегосударственной точки зрѣнія; онъ пользуется предоставленнымъ ему правомъ утвержденія болѣе важныхъ постановленій совѣта; постановленія же, не нуждающіяся въ утвержденіи, онъ пріостанавливаетъ лишь тогда, когда они сдѣланы съ нарушеніемъ закона или идутъ вразрѣзъ съ требованіями закона; на распоряженія префекта городъ можетъ жаловаться, и въ конечномъ счетѣ дѣло рѣшается толкованіемъ Государственнаго Совѣта, который въ этомъ случаѣ выполняетъ функціи нашего сената. Въ порядкѣ надзора администрація наблюдаетъ лишь за законностью дѣйствій муниципальнаго совѣта; текущаго надзора за „правильностью“ его дѣйствій, какъ у насъ, администрація не несетъ. Однако общее наблюденіе въ этомъ смыслѣ ей все же предоставлено, и президентъ республики, недовольный общимъ направленіемъ дѣятельности муниципальнаго совѣта, либо небрежнымъ веденіемъ хозяйства города, можетъ прибѣгнуть къ досрочному его распущенію и назначенію новыхъ выборовъ.

Начала централизаціи, проникающія всю французскую государственную систему, съ особенной яркостью отражаются на устройствѣ городского управленія. Центральная власть даетъ общій тонъ городской жизни и направляетъ дѣятельность муниципалитетовъ согласно извѣстнымъ общимъ принципамъ, упуская изъ виду многоразличныя мѣстныя особенности, иногда очень цѣнныя и важныя. Неудобства этой системы, неблагопріятствующей развитію мѣстной иниціативы и самодѣятельности, сказываются на состояніи французскаго городского хозяйства, которое никакъ нельзя признать цвѣтущимъ. По своему благоустройству, развитію муниципальныхъ предпріятій, по своей финансовой системѣ французскіе города уступаютъ не только англійскимъ городамъ, но и нѣмецкимъ.

Во французскомъ обществѣ давно уже замѣчается реакція противъ излишествъ централизаторской системы; въ немъ все болѣе укрѣпляется сознаніе, что самостоятельность мѣстнаго самоуправленія нисколько не угрожаетъ ни цѣлости государства, ни демократическому строю правленія, что наоборотъ она укрѣпляетъ въ обществѣ демократическія начала и представляетъ прекрасную школу для политическаго воспитанія гражданъ. Вопросъ о преобразованіи мѣстнаго самоуправленія на новыхъ началахъ обсуждается государственными людьми Франціи, и въ будущемъ есть всѣ основанія полагать, устройство городского управленія будетъ измѣнено въ смыслѣ расширенія самостоятельности муниципалистовъ.

Отъ Франціи естественно перейти къ сосѣдней Бельгіи, городское устройство въ которой построено на тѣхъ же общихъ принципахъ: демократическомъ представительствѣ и сильно ограниченной самостоятельности органовъ городского управленія. Но въ частностяхъ бельгійское устройство отличается отъ французскаго нѣсколькими оригинальными чертами, на которыхъ мы преимущественно и остановимся. Главное отличіе заключается въ избирательной системѣ. Въ Бельгіи дѣйствуетъ система всеобщаго, прямого, тайнаго, но не равнаго голосованія, съ представительствомъ меньшинства. Избирателемъ является всякій гражданинъ, достигшій 25-лѣтняго возраста, не ограниченный въ правахъ по суду, если онъ прожилъ въ предѣлахъ даннаго города не менѣе 3 лѣтъ. Условія болѣе строгія, чѣмъ во Франціи, гдѣ возрастъ пониженъ до 21 года и требуется проживательство только въ теченіе 6 мѣсяцевъ. Всѣ избиратели, удовлетворяющіе этому условію, получаютъ право на 1 голосъ; второй голосъ дается гражданамъ, имѣющимъ недвижимую собственность, приносящую не менѣе 48 франковъ годового дохода, либо владѣющимъ государственными процентными бумагами, приносящими не менѣе 100 франковъ ренты въ годъ; второй голосъ получаютъ также и лица, не владѣющія собственностью въ видѣ ли бумагъ или земли, если они достигли 35-лѣтняго возраста, имѣютъ семью и уплачиваютъ не менѣе 5 франковъ (въ крупныхъ городахъ— до 10 фр.) прямыхъ государственныхъ налоговъ; тремя голосами пользуются лица, окончившія университетъ или среднее учебное заведеніе, либо занимаются профессіей, требующей болѣе или менѣе высокаго образовательнаго уровня—врачи, адвокаты, инженеры, учителя, нотаріусы, государственные чиновники и пр. Лицо, удовлетворяющее заразъ нѣсколькимъ требованіямъ, напр., профессоръ, имѣющій свой домъ, можетъ складывать приходящіяся на его долю числа голосовъ, но не можетъ пользоваться болѣе какъ 4 голосами. Такова бельгійская система множественныхъ вотумовъ, имѣющая цѣлью дать нѣкоторое преобладаніе голосамъ людей съ образованіемъ, собственниковъ и отцовъ семействъ въ обезпеченіе большей осторожности въ принимаемыхъ рѣшеніяхъ и большей ихъ продуманности; главная же цѣль множественныхъ вотумовъ—недопустить поглощенія собственниковъ и интеллигенціи массами рабочаго пролетаріата. Это пока и достигается на дѣлѣ. Изъ 301 города (или общины) съ населеніемъ свыше 5.000 жителей управляются католиками, т.-е. консервативными элементами, 162 общины или болѣе половины, либера-

лами—68 общинъ, католиками и либералами вмѣстѣ 10 общинъ; такимъ образомъ, умѣренные элементы господствуютъ въ $^4/_5$ всѣхъ городовъ; соціалисты захватили въ свои руки лишь 19 муниципалитетовъ, а радикалы и соціалисты—29. Какъ распредѣляются голоса при системѣ множественныхъ вотумовъ, показываютъ слѣдующія данныя о муниципальныхъ выборахъ 1900 г.: всего избирателей было 1.141 тыс. человѣкъ, въ общей сложности они располагали 1.989 тыс. голосовъ; горожанъ, располагавшихъ 1 голосомъ, было 668 тыс., т.-е. болѣе половины всѣхъ избирателей, но въ ихъ распоряженіи была всего $^1/_3$ общаго количества голосовъ; избирателей съ двумя голосами насчитывалось 226 тыс., съ тремя голосами—120 тыс. и съ четырьмя голосами—127 тысячъ. Избиратели съ тремя и четырьмя голосами—въ огромномъ большинствѣ имѣютъ высокій образовательный цензъ; ихъ въ общей сложности около 250 тыс. человѣкъ, что составляетъ значительно менѣе $^1/_4$ всѣхъ избирателей; между тѣмъ они обладаютъ 870 тыс. голосовъ, т.-е. гораздо болѣе имѣютъ вліяніе на выборы, чѣмъ масса простыхъ избирателей.

Тайна выборовъ охраняется наиболѣе совершеннымъ способомъ; именно, избирателямъ раздаются офиціальныя печатныя записки, въ которыхъ помѣщены отдѣльно, по партіямъ, всѣ кандидаты, выставленные партіями; избирателю остается лишь зачертить кружокъ, стоящій противъ того партійнаго списка, за который онъ голосуетъ; избиратель можетъ голосовать и не за весь списокъ; тогда онъ зачерчиваетъ кружки противъ отдѣльныхъ именъ кандидатовъ. Участіе въ выборахъ по закону обязательно для всѣхъ избирателей; за неявку на выборы налагаются штрафы и др. взысканія вплоть до лишенія нѣкоторыхъ гражданскихъ правъ; отлучка изъ города не служитъ уважительной причиной, а для поѣздки на выборы избирателямъ дается безплатный проѣздъ по желѣзнымъ дорогамъ; только болѣзнь избавляетъ отъ обязанности явки къ выборамъ. Для избранія требуется абсолютное большинство голосовъ; при обязательной подачѣ голосовъ нерѣдко абсолютнаго большинства не получается или получаетъ его только часть требуемаго числа гласныхъ. Тогда входитъ въ силу пропорціональное представительство, обезпечивающее интересы меньшинства, и недовыбранное число гласныхъ распредѣляется между конкурировавшими списками сообразно поданному за нихъ количеству голосовъ. Кромѣ гласныхъ, избранныхъ всеобщею подачею голосовъ, въ составъ муниципальнаго совѣта входятъ еще по 4 гласныхъ (въ

большихъ городахъ—8 гл.), избираемыхъ двумя куріями—предпринимателей и рабочихъ; каждая курія избираетъ половину указаннаго числа. Это—сравнительно недавнее нововведеніе.

Гласные избираются на 8 лѣтъ, причемъ черезъ каждые четыре года обновляется половина муниципальнаго совѣта; гласные получаютъ вознагражденіе—отъ 2 до 10 франковъ за засѣданіе, смотря по городу. Муниципальному совѣту принадлежатъ распорядительныя функціи, исполнительная власть—совѣту старѣйшинъ (городской управѣ), во главѣ съ бургомистромъ. Тогда какъ члены управы выбираются муниципальнымъ совѣтомъ и не нуждаются въ утвержденіи, бургомистры назначаются королемъ изъ числа гласныхъ. Но бургомистръ въ управѣ не пользуется исключительной властью, какъ французскій мэръ; управа образуетъ коллегію и рѣшаетъ дѣла по большинству голосовъ; бургомистръ предсѣдательствуетъ и въ управѣ и думѣ, но особой властью не располагаетъ. Бургомистръ, какъ и во Франціи, несетъ еще рядъ общегосударственныхъ функцій, но съ тою разницею, что большинство ихъ перелагается на всю управу, къ прерогативамъ же одного бургомистра относится завѣдываніе городской полиціей и вытекающія отсюда функціи, въ родѣ изданія обязательныхъ постановленій, принятія мѣръ противъ безпорядковъ и пр.

Предѣлы самостоятельности городского управленія еще болѣе сужены, чѣмъ во Франціи; не только всѣ важныя мѣры, принимаемыя муниципальными совѣтами, нуждаются въ утвержденіи разными инстанціями, начиная отъ губернатора и кончая королемъ, не только муниципальныя власти находятся въ подчиненіи у администраціи; послѣдняя не только наблюдаетъ за законностью дѣйствій органовъ городского управленія, но и за ихъ цѣлесообразностью. Законъ 1894 года далъ губернаторамъ право останавливать дѣйствіе тѣхъ постановленій муниципальнаго совѣта, которыя, по его мнѣнію, могутъ вредно отразиться на общественныхъ интересахъ. Губернаторъ переноситъ дѣло на разсмотрѣніе постоянной комиссіи провинціальнаго собранія (наше губернское земство); съ ея заключеніемъ дѣло восходитъ на усмотрѣніе короля, который и рѣшаетъ его въ томъ или иномъ смыслѣ. Въ общемъ это тотъ же порядокъ, который установленъ у насъ Городовымъ Положеніемъ 1892 года и который въ корнѣ подрываетъ основы мѣстнаго самоуправленія.

На французскій образецъ организовано городское управленіе и въ Италіи, съ нѣкоторыми однако отличіями. Здѣсь муници-

пальные гласные избираются на 5 лѣтъ, но каждый годъ $^1/_5$ часть выбываетъ изъ состава совѣта, такъ что городскіе выборы здѣсь происходятъ ежегодно; городская управа—„юнта“ избирается на два года, причемъ каждый годъ обновляется половина ея членовъ. Роль синдако (городского головы) та же, что и во Франціи, съ двойственнымъ характеромъ функцій; муниципалитетамъ предоставлена нѣсколько бо̀льшая самостоятельность, хотя важнѣйшія дѣла они могутъ рѣшать лишь съ утвержденія высшихъ инстанцій. Правительство широко пользуется правомъ досрочнаго распущенія совѣтовъ; за десять лѣтъ съ 1889 г. по 1898 г. было такимъ образомъ распущено 1.071 коммунальныхъ совѣтовъ. Избирательная система построена на двойномъ цензѣ — имущественно-налоговомъ и образовательномъ, хотя тотъ и другой не высоки. Отъ избирателя требуется достиженія 21-лѣтняго возраста и умѣнье читать и писать, неграмотные совсѣмъ къ выборамъ не допускаются; при невысокомъ уровнѣ народнаго образованія въ странѣ это требованіе устроняло отъ выборовъ до 60% взрослаго мужского населенія; въ послѣднее время съ развитіемъ образованія сильно повысилось и число избирателей. Но одного образовательнаго ценза еще не достаточно; требуется или уплата хотя какого-нибудь прямого (государственнаго или общиннаго) налога, или владѣніе недвижимой собственностью, приносящею доходъ, либо владѣніе квартирою съ минимальною платою отъ 20 до 200 франк. въ годъ, либо двухлѣтняя военная служба. Въ концѣ концовъ почти все грамотное населеніе получаетъ доступъ къ избирательнымъ урнамъ, за исключеніемъ бродячаго населенія. Муниципальныхъ избирателей насчитывается около 3 милліоновъ, до половины всего взрослаго мужского населенія.

Обращаемся къ Англіи, славящейся блестящими успѣхами, достигнутыми городскими управленіями въ разныхъ областяхъ городского благоустройства. Англія—классическая страна мѣстнаго самоуправленія и въ качествѣ таковой всегда противополагается централизованной Франціи. Дѣйствительно, полная свобода и самостоятельность органовъ городского самоуправленія отъ всякаго административнаго вмѣшательства составляетъ старинную и типичную черту англійскаго городского устройства. Представительство городского населенія тоже построено на широкихъ демократическихъ началахъ, такъ что здѣсь имѣются всѣ элементы для правильнаго и свободнаго развитія дѣятельности городскихъ управленій. Избирательнымъ правомъ пользуется всякій, достигшій 21-лѣтняго возраста, занимающій самостоя-

тельное жилое помѣщеніе въ предѣлахъ города не менѣе 1 года и уплатившій причитающійся на это помѣщеніе налогъ въ пользу бѣдныхъ; устраненными отъ выборовъ оказываются лица, нанимающія комнаты, а не отдѣльныя квартиры, и слѣдовательно, не имѣющія полной хозяйственной самостоятельности, затѣмъ— прислуга, дѣти, живущія при родителяхъ, рабочіе и приказчики, живущіе при хозяевахъ. Однимъ словомъ, избирательныя права предоставлены лишь живущимъ своимъ хозяйствомъ, но зато другихъ ограниченій не существуетъ. Другой особенностью англійской избирательной системы является предоставленіе избирательныхъ правъ женщинамъ на равныхъ правахъ съ мужчинами. Въ общемъ это даетъ 20 избирателей на 100 жителей, т.-е. почти столько же, сколько во Франціи при всеобщемъ, но исключающемъ женщинъ, избирательномъ правѣ. Выборы равные, баллотировка закрытая; такимъ путемъ заполняется $^3/_4$ общаго состава членовъ муниципальнаго совѣта; остальная четверть восполняется двухстепенными выборами; именно муниципальный совѣтъ избираетъ изъ своей среды (очень рѣдко со стороны, хотя это и не возбраняется) альдерменовъ въ количествѣ $^1/_3$ своего состава; освободившіяся мѣста муниципальныхъ совѣтниковъ заполняются путемъ дополнительныхъ выборовъ, и въ результатѣ получается, что на трехъ простыхъ гласныхъ приходится по одному альдермену. Разница между ними лишь въ продолжительности пребыванія въ должности; простые гласные избираются на 3 года, альдермены — на 6 лѣтъ; ежегодно обновляется $^1/_3$ состава гласныхъ и черезъ каждые два года $^1/_3$ альдерменовъ. Какъ избраніе альдерменовъ, такъ и обновленіе муниципальнаго совѣта не одновременное, а по третямъ преслѣдуютъ одну и ту же цѣль — сохраненіе большей устойчивости и непрерывности въ дѣйствіяхъ городского самоуправленія. Мэръ избирается муниципальнымъ совѣтомъ срокомъ на 1 годъ; онъ не имѣетъ особой власти въ муниципалитетѣ, являясь лишь почетнымъ представителемъ города; онъ предсѣдательствуетъ на засѣданіяхъ совѣта и комиссій, а во всемъ остальномъ ничѣмъ не отличается отъ другихъ членовъ совѣта; съ должностью мэра сопряжены еще обязанности мирового судьи, которыя онъ исполняетъ и на слѣдующій годъ, когда обращается въ простого члена совѣта.

Англійскій мэръ, какъ видимъ, совершенно не похожъ на своего французскаго коллегу; одинъ — лишь простой предсѣдатель муниципальнаго совѣта, другой — сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ всю исполнительную власть. Такая разница въ положе-

ніи мэра объясняется глубокимъ различіемъ въ роли и значеніи муниципальнаго совѣта въ Англіи и во Франціи. Дѣлами французскаго города управляетъ мэръ; муниципальный совѣтъ даетъ ему лишь общія указанія и вотируетъ нужные кредиты. Англійскій муниципальный совѣтъ сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ не только распорядительную, но и всю исполнительную власть; онъ не выдѣляетъ изъ себя особаго исполнительнаго органа, а является одновременно и городской думой, и городской управой. Онъ приглашаетъ и увольняетъ служащихъ и отдаетъ всѣ нужныя распоряженія по городскому хозяйству. Для завѣдыванія различными отраслями городского хозяйства онъ разбивается на рядъ исполнительныхъ комиссій, которыя и ведутъ дѣло текущимъ образомъ. Одна комиссія завѣдуетъ полиціей, другая—санитарной частью, третья — парками и уличными насажденіями, четвертая—спеціально городскими финансами; существуютъ комиссіи для управленія водопроводами, трамваями, мощеніемъ улицъ, народнымъ образованіемъ и т. д. Болѣе важные вопросы рѣшаются въ общихъ засѣданіяхъ совѣта, которыя созываются по мѣрѣ накопленія дѣлъ. Такимъ образомъ всѣ члены муниципальнаго совѣта принимаютъ постоянное и непосредственное участіе въ управленіи городскимъ хозяйствомъ. Бремя управленія не падаетъ на нѣсколькихъ спеціально выбранныхъ лицъ, а равномѣрно распредѣляется между всѣми избранниками городского населенія. Члены муниципальнаго совѣта, равно какъ и мэръ, не получаютъ никакого вознагражденія за свои труды. Для ближайшаго завѣдыванія различными отраслями хозяйства приглашаются платные служащіе; городовой врачъ управляетъ, подъ непосредственнымъ руководствомъ исполнительной комиссіи, санитарнымъ отдѣломъ; спеціалистъ-педагогъ ведетъ дѣло народнаго образованія; инженеры завѣдуютъ технической частью различныхъ городскихъ предпріятій и т. д. Обязательными выборными должностными лицами являются лишь городской секретарь, казначей и финансовые ревизоры. Вся система работаетъ стройно, и дѣла ведутся въ образцовомъ порядкѣ.

Англійскія городскія управленія не знаютъ административнаго вмѣшательства въ свои дѣла и ведутъ городское хозяйство совершенно самостоятельно. Англичане не могутъ представить себѣ такого положенія, чтобы кто-то другой, посторонній, могъ указывать, какъ имъ вести свои дѣла; для нихъ является неоспоримой аксіомой, что сами они, мѣстные люди, только и могутъ правильно рѣшать свои мѣстныя дѣла и вести свое хозяй-

ство; они не понимаютъ, чтобы кто-нибудь могъ оберегать ихъ отъ нихъ же самихъ, и если бы явился такой человѣкъ, его сочли бы просто человѣкомъ ненормальнымъ и не стали бы слушать. Огромное большинство дѣлъ, въ томъ числѣ и установленіе налоговъ, и бюджетъ муниципальные совѣты рѣшаютъ собственною властью. Только наиболѣе важныя мѣры, въ родѣ заключенія займовъ, перестройки города, установленія новыхъ обязательствъ для горожанъ и т. п. восходятъ на утвержденіе парламента. Общій контроль за дѣйствіями муниципалитетовъ лежитъ на министерствѣ мѣстнаго управленія, которое смотритъ за тѣмъ, чтобы городскія управленія выполняли лежащія на нихъ обязанности. Между городами и министерствомъ нѣтъ никакихъ посредствующихъ инстанцій; министерство надзираетъ черезъ своихъ чиновниковъ, которые объѣзжаютъ города и на мѣстахъ знакомятся съ положеніемъ дѣлъ; городскія управленія также посылаютъ въ министерство свои отчеты, но лишь для свѣдѣнія. Министерство даетъ совѣты и указанія, но никакой обязательной силы эти указанія не имѣютъ. Лишь въ томъ случаѣ, если муниципалитетъ не выполняетъ возложенныхъ на него закономъ обязанностей (а такихъ очень много, главнымъ образомъ въ санитарной области), министерство можетъ привлечь его къ суду; но то же самое можетъ сдѣлать и всякій горожанинъ; точно также, если муниципалитетъ своими распоряженіями нарушаетъ законныя права горожанина, послѣдній обращается съ жалобою въ судъ. Никакой особой административной инстанціи, которая разсматривала бы жалобы на дѣйствія городского управленія, а также протесты администраціи по поводу тѣхъ или иныхъ незаконныхъ дѣйствій и постановленій муниципальнаго совѣта, въ Англіи нѣтъ; хранителемъ закона является единственно только судъ, который и возстановляетъ нарушенныя права. У правительства есть однако одно средство оказывать вліяніе на направленіе муниципальной дѣятельности—это отказъ въ правительственной субсидіи. Выдавая муниципалитету субсидію, правительство требуетъ, чтобы городъ велъ данную отрасль своего хозяйства въ опредѣленномъ направленіи; муниципалитетъ можетъ отказаться отъ субсидіи и сохранить свою самостоятельность; понятно, такіе случаи рѣдки. Большинство городовъ пользуются субсидіями правительства—на полицію, на дорожныя сооруженія, на техническія и среднія школы; въ нѣкоторыхъ городахъ, гдѣ нѣтъ особыхъ школьныхъ комитетовъ,—на народныя школы и т. д. Субсидіи эти довольно значительны, доходя въ

иныхъ случаяхъ до половины городскихъ расходовъ на данную отрасль. Правительство черезъ своихъ агентовъ слѣдитъ за тѣмъ, чтобы муниципалитеты соблюдали поставленныя имъ требованія; при упорномъ нежеланіи города считаться съ желаніями правительства, министерство можетъ отнять субсидію; тогда городу придется усиливать обложеніе и вызывать этимъ раздраженіе избирателей. Конечно, безъ серьезныхъ поводовъ муниципальный совѣтъ не рѣшится на такой шагъ; но и министерство лишь въ крайнемъ случаѣ прибѣгаетъ къ отнятію субсидіи. Во всякомъ случаѣ подобный контроль не имѣетъ никакой принудительной силы.

Своеобразной особенностью англійскаго городского устройства является выдѣленіе изъ вѣдѣнія муниципалитета двухъ важныхъ областей—завѣдыванія начальными школами и общественнымъ призрѣніемъ, которыя всюду въ Европѣ входятъ въ кругъ вѣдѣнія городского управленія. Тамъ, гдѣ существуютъ государственныя школы, завѣдываніе ими поручается особымъ школьнымъ комитетамъ, которые не стоятъ въ зависимости отъ городского управленія, хотя выбираются тѣми же избирателями, что и муниципальные совѣты. Они основываютъ и содержатъ школы, приглашаютъ учителей, слѣдятъ за посѣщеніемъ школъ дѣтьми; расходы покрываются правительственной субсидіей и особымъ школьнымъ сборомъ, взимаемымъ комитетами; взамѣнъ субсидіи правительство требуетъ соблюденія ряда требованій, касающихся программы преподаванія, продолжительности курса, преподавательскаго персонала и пр. Школьные комитеты существовали въ 168 городахъ. Благотворительные комитеты, организующіе помощь бѣднымъ, тоже существуютъ во многихъ городахъ и имѣютъ автономное устройство; выбираются они тѣми же избирателями, что и муниципальные совѣты; въ ихъ рукахъ сосредоточиваются рессурсы отъ налога въ пользу бѣдныхъ.

Таково въ общихъ чертахъ устройство городского управленія въ Англіи; оно не похоже ни на одну изъ системъ, принятыхъ на континентѣ, и глубоко оригинально. Строй городского управленія въ Англіи отражаетъ на себѣ индивидуальныя черты англійской націи въ такой же мѣрѣ, какъ и весь общественный и государственный строй королевства. Развитіе городского устройства происходило здѣсь въ строгой исторической послѣдовательности, какъ развитіе и другихъ учрежденій. Англичане не производили коренной ломки своего строя, руководствуясь одной опредѣленной строго логической, построенной на отвлеченныхъ началахъ, системой, какъ бывало это во Франціи. Они старались

удержать старыя формы, разъ онѣ не становились въ глубокое противорѣчіе съ новыми требованіями и запросами, выдвигаемыми жизнью, и постепенно производили передѣлку отдѣльныхъ частей. Постепенно видоизмѣнялась избирательная система, раздвигался кругъ задачъ городского управленія, усложнялись требованія, предъявляемыя ему государствомъ, но устройство органовъ городского управленія и ихъ взаимное соотношеніе, его прерогативы и самостоятельность остались по существу тѣ же, что и много десятковъ лѣтъ тому назадъ. Всѣ наблюдатели англійской жизни единогласно утверждаютъ, что вся система хорошо пригнана къ потребностямъ англійской жизни и работаетъ превосходно; участіе въ этой работѣ широкихъ круговъ населенія и отсутствіе грубой административной опеки даетъ прекрасные результаты. Нигдѣ городское благоустройство не поставлено на такую высоту, какъ здѣсь; нигдѣ нужды всѣхъ классовъ городского населенія не удовлетворяются въ такой полной мѣрѣ и нигдѣ развитіе городской предпріимчивости не достигло такихъ размѣровъ, какъ въ англійскомъ городѣ, который обязательно имѣетъ водопроводъ и канализацію, многочисленные хорошо содержимые парки и скверы, собственныя бани, прачечныя, купальни, часто держитъ въ своихъ рукахъ газовый заводъ, электрическую станцію, эксплоатируетъ трамвайное и телефонное предпріятіе, имѣетъ собственные доки, пароходное сообщеніе, строитъ дешевыя жилища, очищаетъ и перестраиваетъ цѣлые кварталы и т. д., и т. д.

Этимъ мы и заканчиваемъ обзоръ городского устройства въ главнѣйшихъ государствахъ Западной Европы. Уже сдѣланное нами бѣглое ознакомленіе съ дѣйствующими въ Европѣ системами показываетъ удивительное ихъ разнообразіе, обусловливаемое въ значительной мѣрѣ различіями въ политическомъ устройствѣ европейскихъ государствъ. Достаточно указать хотя бы на то, что нѣтъ двухъ сколько-нибудь схожихъ избирательныхъ системъ. Если во Франціи дѣйствуетъ всеобщее, равное, прямое и тайное избирательное право, то въ Англіи избирательное право предоставляется лишь „домохозяевамъ“, но со включеніемъ и женщинъ, въ Бельгіи всеобщее избирательное право осложняется системой множественныхъ вотумовъ, въ Италіи и Германіи оно предоставляется лишь плательщикамъ налоговъ, причемъ въ нѣкоторыхъ государствахъ Германіи оно осложняется трехразрядной избирательной системой, а въ Италіи—требованіемъ образовательнаго ценза.

Такія же различія мы найдемъ и въ устройствѣ органовъ городского самоуправленія, въ положеніи должностныхъ лицъ города, въ устройствѣ надзирающихъ органовъ, въ долѣ самостоятельности, отводимой городскому самоуправленію центральной властью и т. д. Что изъ всего этого должно быть перенесено на русскую почву? На нашъ взглядъ не можетъ быть и рѣчи о томъ, чтобы цѣликомъ заимствовать съ Запада какую-либо одну опредѣленную систему, какъ бы хорошо она ни дѣйствовала у себя дома. Для того, чтобы городское управленіе было учрежденіемъ вполнѣ жизненнымъ, необходимо считаться съ самобытными, выработавшимися долгой исторической практикой, народными чертами и особенностями. Слѣдуетъ при преобразовательной работѣ руководствоваться чувствомъ здороваго консерватизма и удерживать и сохранять все то, что уже успѣло привиться къ жизни, вошло въ общее сознаніе и не препятствуетъ правильному ходу жизни. Этимъ здоровымъ консерватизмомъ во всякомъ случаѣ не руководствовались авторы нашей городовой реформы 1892 года. Признавъ заслуги стараго Городового Положенія, они не дали дальнѣйшаго развитія положеннымъ въ его основаніе началамъ, а кореннымъ образомъ измѣнили весь строй городского управленія, чтобы согласовать его съ новымъ земскимъ положеніемъ; и реформа была проведена какъ разъ обратно тому, чего требовала практика городской жизни.

Пятнадцать лѣтъ дѣйствуетъ у насъ новое Городовое Положеніе, и всѣ эти 15 лѣтъ представляютъ сплошной обвинительный актъ противъ положенныхъ въ его основаніе началъ административной опеки и владычества небольшого круга состоятельныхъ горожанъ-собственниковъ. Съ другой стороны, опытъ Западной Европы убѣждаетъ насъ въ томъ, что наилучшіе плоды приноситъ соединеніе въ городскомъ управленіи двухъ началъ—демократическаго устройства представительства городского населенія и обезпеченіе ему возможно полной самостоятельности въ веденіи городскихъ дѣлъ. Эти начала должны быть положены и въ основу предстоящей городской реформы въ Россіи.

IV.

Компетенція, права и обязанности городского самоуправленія.

Современная юридическая мысль разсматриваетъ мѣстное самоуправленіе не какъ нѣчто особое, противополагаемое общему управленію страной, а какъ часть общаго государственнаго управленія; мѣстное самоуправленіе есть лишь особая организація государственной власти на мѣстахъ, основанная на выборномъ началѣ. Центральная власть признаетъ для себя невозможнымъ управлять изъ одного центра всѣми общественными нуждами и интересами на всемъ протяженіи государства; она оставляетъ за собой лишь опредѣленіе общихъ законодательныхъ нормъ для всего государства, беретъ въ свои руки общую экономическую политику, завѣдуетъ предпріятіями и учрежденіями, имѣющими значеніе не для отдѣльныхъ мѣстъ, а для всего государства, какъ желѣзныя дороги, телеграфъ и пр., сосредоточиваетъ общій надзоръ за соблюденіемъ законовъ, беретъ на себя охрану государства и т. д. Примѣненіе общихъ законовъ на мѣстахъ, а также удовлетвореніе, въ предѣлахъ закона, различныхъ нуждъ и потребностей мѣстнаго населенія она поручаетъ мѣстнымъ выборнымъ органамъ. Въ дореформенную эпоху эту обязанность выполняли у насъ назначенные правительствомъ чиновники, мѣстное же населеніе никакого участія въ управленіи не принимало; самоуправленія тогда не существовало. Въ результатѣ реформъ 60-хъ годовъ прошлаго столѣтія явились выборные мѣстнымъ населеніемъ органы, въ самостоятельное вѣдѣніе которыхъ была передана часть дѣлъ, вѣдавшихся прежде правительственными чиновниками. Этимъ и были заложены начала мѣстнаго самоуправленія. Реформы конца царствованія императора Александра III въ сильной степени извратили смыслъ самоуправленія, такъ какъ рѣшеніе мѣстныхъ дѣлъ поставили въ зависимость отъ одобренія и согласія мѣстной администраціи, назначаемой центральной властью. Для того, чтобы мѣстное самоуправленіе отвѣчало своему назначенію, ему должна быть возвращена прежняя самостоятельность въ распоряженіи порученными его вѣдѣнію дѣлами. Но для этого прежде всего долженъ быть точно очерченъ кругъ подлежащихъ его разрѣшенію дѣлъ и указанъ

объемъ его правъ и обязанностей, т.-е. возможно точно опредѣлена его компетенція или, выражаясь официальнымъ языкомъ, „кругъ вѣдомства и предѣлы власти“. Наше Городовое Положеніе въ этомъ отношеніи поступаетъ вполнѣ правильно; въ ст. 2-й подробно перечисляются „предметы вѣдомства“ городского управленія. Нѣкоторые возражаютъ противъ подобнаго перечисленія въ законѣ дѣлъ, входящихъ въ компетенцію мѣстныхъ органовъ, считая это ненужной и стѣснительной регламентаціей, ограничивающей компетенцію мѣстнаго самоуправленія въ ущербъ его развитію. Достаточно, говорятъ они, указать въ законѣ общій принципъ самоуправленія, дать общее опредѣленіе характера его дѣятельности и затѣмъ предоставить ему свободу самоопредѣленія и развитія, лишь бы дѣятельность органовъ мѣстнаго самоуправленія не нарушала общихъ законовъ, не становилась съ ними въ противорѣчіе. При этомъ компетенція центральныхъ правительственныхъ органовъ и органовъ мѣстнаго самоуправленія разграничивается такимъ образомъ, что первые вѣдаютъ общегосударственныя дѣла, а вторые имѣютъ попеченіе о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ. Въ практикѣ законодательствъ Западной Европы встрѣчается примѣненіе подобныхъ взглядовъ. Такъ, бельгійскій законъ ограничивается указаніемъ, что городское управленіе вѣдаетъ мѣстныя дѣла, и затѣмъ перечисляетъ лишь обязательныя для городского управленія предметы вѣдѣнія, предоставляя все остальное практикѣ самихъ городскихъ управленій. Французскій законъ тоже ограничивается общей фразой, что „муниципальный совѣтъ регулируетъ своими постановленіями дѣла коммуны“, и далѣе опредѣляетъ обязательный для муниципалитетовъ кругъ дѣлъ, перечисляетъ повинности, которыя городское самоуправленіе обязано выполнить. На той же точкѣ зрѣнія стоитъ и проектъ, выработанный комиссіей при петербургской думѣ, который даетъ лишь общую формулу компетенціи городского управленія, воздерживаясь отъ детальнаго перечня подлежащихъ его вѣдѣнію дѣлъ. Соотвѣтствующая статья проекта просто говоритъ: „Городское общественное управленіе есть представитель всѣхъ интересовъ городского населенія и въ цѣляхъ удовлетворенія всѣхъ его потребностей завѣдываетъ и распоряжается городскими имуществами, капиталами, сборами и повинностями“. Формулу эту нельзя признать удачной, потому что съ одной стороны она слишкомъ обща и неопредѣленна, когда говоритъ объ удовлетвореніи всѣхъ потребностей населенія, а съ другой стороны слишкомъ суживаетъ „предѣлы власти“ или

функціи управленія, характеризуя ихъ, какъ завѣдываніе городскими имуществами и сборами.

Но и терминъ „мѣстныя дѣла“ или „мѣстныя пользы и нужды“ безъ точнаго указанія, о какихъ именно дѣлахъ идетъ рѣчь, можетъ внести лишь путаницу въ понятія и способствовать не расширенію, а скорѣе ограниченію компетенціи городского управленія. Невозможно провести точнаго разграниченія между мѣстными и общегосударственными нуждами и интересами. Въ какой разрядъ дѣлъ отнести, напр., завѣдываніе полиціей, народнымъ образованіемъ, воспособленіе промышленности и торговлѣ и т. д? Мировая юстиція удовлетворяетъ ли чисто мѣстнымъ нуждамъ или имѣетъ вмѣстѣ съ тѣмъ общегосударственное значеніе? Оставить все это безъ точнаго опредѣленія, значитъ предоставить органамъ надзора давать произвольныя толкованія и изымать изъ вѣдомства городского управленія цѣлыя категоріи дѣлъ и вопросовъ по собственному усмотрѣнію. Такимъ путемъ можно прійти на практикѣ къ суженію компетенціи мѣстнаго самоуправленія и къ усиленію вліянія центральной власти на направленіе дѣятельности городскихъ управленій. Компетенція городского управленія по необходимости должна быть очерчена опредѣленными границами; только при этомъ обезпечивается его самостоятельность. Такъ смотрятъ на дѣло наши теоретики административнаго права, напр., Градовскій, В. Гессенъ. И задачу городского управленія слѣдуетъ опредѣлить, какъ удовлетвореніе нуждъ и потребностей мѣстнаго населенія въ указанныхъ закономъ границахъ. Конечно, дать въ законѣ исчерпывающій перечень подлежащихъ вѣдѣнію города дѣлъ невозможно, да это и не требуется; достаточно перечислить лишь опредѣленныя категоріи или роды мѣстныхъ дѣлъ и указать предѣлы власти городского управленія, а въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ не трудно будетъ рѣшить, подходитъ ли данное дѣло къ одной изъ установленныхъ закономъ категорій и можетъ ли городъ рѣшить его собственной властью, или же долженъ обратиться съ соотвѣтствующимъ ходатайствомъ въ высшую инстанцію, напр., въ Государственную Думу или министерство. Такъ, для того, чтобы Петербургъ могъ устроить городское пароходное сообщеніе, совсѣмъ не требуется, чтобы въ Городовомъ Положеніи было точно указано, что города могутъ содержать собственные пароходы; достаточно лишь указанія на то, что городскія управленія въ правѣ устраивать общеполезныя сооруженія и предпріятія и въ качествѣ примѣра указать нѣкоторыя изъ нихъ, напр., водопроводы, трамваи, газовые

заводы и пр. Само собою будетъ понятно, что разъ городъ можетъ строить трамваи, онъ можетъ завести и свои пароходы.

На такихъ принципахъ построено англійское городское управленіе. Англичане разсматриваютъ мѣстное самоуправленіе, какъ часть общаго управленія страной, которой переданъ центральной властью опредѣленный кругъ дѣлъ. Задачу муниципалитетовъ англійскіе законы опредѣляютъ, какъ „хорошее и мирное“ управленіе городовъ, и точно перечисляютъ кругъ подвѣдомственныхъ имъ дѣлъ. Когда въ практикѣ англійскаго города возникаетъ потребность включить въ кругъ своего вѣдѣнія какую-либо новую область дѣятельности, положимъ, постройку дешевыхъ жилищъ, то муниципалитетъ обращается къ парламенту, и тотъ даетъ свое разрѣшеніе. Такимъ путемъ англійскіе города мало-по-малу расширяютъ сферу своей дѣятельности, по мѣрѣ требованій жизни.

Для того, чтобы не создать ненужныхъ препонъ для дѣятельности городскихъ управленій, составители Городового Положенія должны обратиться къ практикѣ городскихъ управленій и на основаніи ея выработать возможно полную классификацію предметовъ вѣдомства городского управленія. Тотъ перечень, который находится въ ст. 2 нашего Городового Положенія, далеко не можетъ быть признанъ сколько-нибудь исчерпывающимъ „кругъ вѣдомства“ городского управленія и нуждается въ переработкѣ и расширеніи. Къ предметамъ вѣдомства городского управленія Городовое Положеніе относитъ: 1) завѣдываніе установленными въ пользу городскихъ поселеній сборами и повинностями, 2) завѣдываніе капиталами и другими имуществами городского поселенія, 3) попеченіе объ устраненіи недостатка продовольственныхъ средствъ способами, имѣющимися для сего въ распоряженіи общественнаго управленія, 4) содержаніе въ исправности и устройство состоящихъ въ вѣдѣніи общественнаго управленія улицъ, площадей, мостовыхъ, набережныхъ, пристаней, бечевниковъ, тротуаровъ, общественныхъ садовъ, бульваровъ, водопроводовъ, сточныхъ трубъ, каналовъ, прудовъ, канавъ, мостовъ, гатей и переправъ, а также освѣщенія городского поселенія, 5) попеченіе о призрѣніи бѣдныхъ и о прекращеніи нищенства, устройство и завѣдываніе благотворительными и лечебными заведеніями, 6) участіе въ мѣропріятіяхъ по охраненію народнаго здравія и предупрежденію и пресѣченію падежей скота, развитіе средствъ врачебной помощи городскому населенію и изысканіе способовъ къ улучшенію мѣстныхъ условій въ санитарномъ отношеніи, 7) попеченіе о лучшемъ устройствѣ город-

ского поселенія по утвержденнымъ планамъ, а также о мѣрахъ предосторожности противъ пожаровъ и другихъ бѣдствій, 8) участіе въ завѣдываніи взаимнымъ страхованіемъ городскихъ имуществъ отъ огня, 9) попеченіе о развитіи средствъ народнаго образованія и установленное закономъ участіе въ завѣдываніи учебными заведеніями, 10) попеченіе объ устройствѣ общественныхъ библіотекъ, музеевъ, театровъ и другихъ подобнаго рода общеполезныхъ учрежденій, 11) воспособленіе зависящими отъ общественнаго управленія способами развитію мѣстной торговли и промышленности, устройство рынковъ и базаровъ, надзоръ за правильнымъ производствомъ торговли, устройство кредитныхъ учрежденій по правиламъ Устава Кредитнаго, а равно содѣйствіе устройству биржевыхъ учрежденій, 12) удовлетвореніе возложенныхъ, въ установленномъ порядкѣ, на общественное управленіе потребностей воинскаго и гражданскаго управленій, 13) дѣла, предоставленныя вѣдѣнію общественнаго управленія на основаніи особыхъ законоположеній и уставовъ, 14) попеченіе объ устройствѣ православныхъ храмовъ и поддержаніи ихъ въ исправности и благолѣпіи, а равно попеченіе объ учрежденіяхъ, имѣющихъ цѣлью укрѣпленіе религіознаго чувства и поднятіе нравственности городского населенія.

Мы почти дословно привели официальную классификацію предметовъ вѣдомства городского управленія, изложенную въ статьѣ 2 и 4 Городового Положенія, чтобы видѣть, насколько неудовлетворительно она составлена. Не говоря уже о томъ, что „предметы вѣдомства“ разбиты по отдѣльнымъ статьямъ безъ строгой системы (напр., объ устройствѣ санитарной части говорится и въ пунктѣ 4 и въ п. 6, о медицинской помощи населенію—въ п.п. 5 и 6 и т. д.), но и функціи городского управленія изображены въ различныхъ терминахъ, допускающихъ произвольныя толкованія; въ однихъ случаяхъ законъ говоритъ твердо, что городскому управленію предоставляется „завѣдываніе“, „устройство“, „удовлетвореніе“, въ другихъ онъ выражается болѣе туманно: „попеченіе объ устраненіи“, „попеченіе о презрѣніи“, „попеченіе о развитіи“, либо „воспособленіе зависящими способами“, „участіе въ мѣропріятіяхъ“. Это разнообразіе терминовъ создаетъ путаницу въ понятіяхъ и ведетъ къ тому, что администрація своимъ толкованіемъ произвольно суживаетъ „предѣлы власти“, а вмѣстѣ съ тѣмъ и „кругъ вѣдомства“ городского управленія. Какъ, напр., понять слова: „изысканіе способовъ къ улучшенію мѣстныхъ условій въ санитарномъ отношеніи?“ Предоставляются ли этимъ пунк-

томъ городскому управленію какія-либо реальныя права по приведенію города въ благоустроенный видъ, или только отводится роль чисто совѣщательная, т.-е. разработка мѣропріятій, а осуществленіе таковыхъ изъемлется изъ компетенціи города? Очевидно, вся эта путаная терминологія должна быть оставлена и кругъ вѣдомства городского управленія долженъ быть очерченъ въ точныхъ и опредѣленныхъ выраженіяхъ; въ новомъ Городовомъ Положеніи слѣдуетъ опредѣленно указать, что городу предоставляется „завѣдываніе“, „устройство“, „упорядоченіе“ различныхъ подвѣдомственныхъ ему областей городской жизни и городского благоустройства. Вмѣстѣ съ тѣмъ необходимо выработать болѣе полную и удобную классификацію, а въ ея предѣлахъ точнѣе указать на объемъ полномочій городского управленія. Такъ, напр., должно быть указано, что устройство санитарной части принадлежитъ въ полномъ объемѣ городу и никому другому. Оздоровленіе города и поддержаніе въ немъ на извѣстной высотѣ санитарныхъ требованій является по существу одной изъ главнѣйшихъ обязанностей городского управленія; цѣлесообразно направленными мѣропріятіями городское управленіе можетъ понизить вдвое и больше заболѣваемость и смертность городского населенія, можетъ совершенно и навсегда изгнать изъ города тифъ, не допустить холеру и т. д. Примѣрами подобнаго рода богата практика западно-европейскихъ городовъ, гдѣ всюду санитарное дѣло всецѣло предоставлено завѣдыванію самихъ городскихъ управленій, а въ Англіи городамъ даже вмѣняется въ обязанность принятіе ряда санитарно-гигіеническихъ мѣропріятій. Регулированіе города выражено слишкомъ неопредѣленнымъ терминомъ: „попеченіе о лучшемъ устройствѣ городского поселенія по утвержденнымъ планамъ“. Дѣло регулированія въ нашихъ городахъ поставлено изъ рукъ вонъ плохо; огромное большинство городскихъ управленій совсѣмъ этимъ не занимается, предоставляя застройку всецѣло усмотрѣнію частныхъ лицъ; узкія, кривыя улицы, тупики, цѣлые кварталы съ безобразно скученными постройками, часто почти лишенными дворовъ, переулки, совершенно затѣненные высокими зданіями—такова обычная картина нашихъ большихъ городовъ. Отсутствіе общаго плана, отсутствіе правилъ, регулирующихъ строительную дѣятельность, представляютъ повсемѣстное явленіе. Не принимается никакихъ мѣръ не только къ перестройкѣ города, но и къ обезпеченію правильной застройки новыхъ кварталовъ. Лѣтъ 50—60 назадъ подобную же картину представляли и западно-европейскіе города,

но съ тѣхъ поръ они перестроились за-ново и измѣнились до неузнаваемости; большая работа выпала въ этомъ дѣлѣ самимъ городскимъ управленіямъ, которыя сносили цѣлые кварталы и даже части города со скученными, ветхими и антисанитарными постройками, распланировывали освобожденныя отъ построекъ мѣста, проводили новыя широкія и прямыя улицы, устраивали бульвары и скверы и застраивали спланированную площадь гигіенически устроенными домами съ достаточныхъ размѣровъ при нихъ дворами и садиками и т. д. Если у насъ до сихъ поръ не наблюдалось ничего подобнаго, то виноватъ въ этомъ прежде всего составъ нашихъ городскихъ думъ,—неспособный на сколько-нибудь крупныя мѣропріятія; но виновато въ этомъ и Городовое Положеніе, не дающее городскимъ управленіямъ соотвѣтствующихъ полномочій. Между тѣмъ, во многихъ случаяхъ безъ основательнаго регулированія невозможно произвести полное оздоровленіе города. Вотъ почему необходимо болѣе ясно оговорить, что регулированіе города путемъ проведенія новыхъ улицъ, перестройки отдѣльныхъ кварталовъ, изданія соотвѣтствующихъ строительныхъ правилъ входитъ въ кругъ вѣдомства городского управленія.

Яснѣе должны быть изложены и функціи городского управленія по „воспособленію развитію мѣстной торговли и промышленности“; въ Городовомъ Положеніи лишь сказано: „зависящими отъ общественнаго управленія способами“, т. е. въ сущности не дано никакого опредѣленія характера дѣятельности города на этомъ поприщѣ. Необходимо было бы добавить, что городское управленіе съ этой цѣлью устраиваетъ элеваторы, холодильники и т. под. учрежденія, облегчающія условія торговли. Среди кредитныхъ учрежденій, которыя могутъ заводить города, значатся городскіе банки, общества взаимнаго кредита и ломбарды; необходимо сюда добавить и ссудо-сберегательныя кассы.

Въ офиціальномъ перечнѣ остаются безъ упоминанія цѣлыя важныя области городской дѣятельности. Такъ, мы не встрѣчаемъ здѣсь указанія на право города заводить разныя предпріятія общаго пользованія, какъ трамваи, пароходы, газовые и электрическіе заводы, телефоны, прачечныя и бани, хлѣбопекарни, молочныя, рестораны и пр. На Западѣ движеніе въ пользу муниципализаціи подобнаго рода общеполезныхъ предпріятій приняло уже широкіе размѣры и принесло блестящіе результаты въ смыслѣ облегченія и удешевленія условій городской жизни и доставленія горожанамъ различныхъ удобствъ; нѣкоторыя изъ

упомянутыхъ предпріятій успѣли къ тому же сдѣлаться видными источниками городскихъ доходовъ, содѣйствуя тѣмъ самымъ облегченію налогового бремени, лежащаго на горожанахъ. Наши городскія управленія тоже за послѣдніе два десятка лѣтъ вступили на эту дорогу, но прочнаго основанія въ законѣ для этого не имѣется. Городовое Положеніе упоминаетъ въ п. 4 только о водопроводѣ и канализаціи; лишь въ обязательной формѣ для составленія городскихъ смѣтъ мы встрѣчаемъ упоминаніе о „городскихъ сооруженіяхъ“ вообще. Совершенно очевидно, что эта область городской дѣятельности должна быть включена въ перечень „предметовъ вѣдомства“ городскихъ управленій.

Другимъ важнымъ пробѣломъ офиціальнаго перечня является неупоминаніе о заботахъ городского управленія по удовлетворенію жилищныхъ нуждъ населенія. Жилищный вопросъ уже рѣзко поставленъ въ нашихъ большихъ городахъ, гдѣ цѣны на квартиры растутъ съ изумительной быстротой и гдѣ малосостоятельные круги населенія принуждены ютиться въ жалкихъ, тѣсныхъ, лишенныхъ всякихъ удобствъ каморкахъ. Устройство дешевыхъ, удобныхъ, гигіеническихъ жилищъ становится одною изъ неотложныхъ нуждъ городской жизни, настолько же важною, какъ и снабженіе, напр., города доброкачественною водой. Мы знаемъ, что западно-европейскіе города за послѣдніе 20—30 лѣтъ вложили десятки милліоновъ рублей въ дѣло сооруженія дешевыхъ жилищъ; теперь уже не найдется ни одного крупнаго города въ Англіи, которые не имѣлъ бы выстроенныхъ на городскія средства десятковъ домовъ съ сотнями, а то и тысячами квартиръ разной величины—на 1, 2, 3 и больше комнатъ; сдавая ихъ въ наемъ по очень дешевымъ цѣнамъ, вполнѣ доступнымъ для бѣднаго населенія, города умудряются еще выручать 3—4% на затраченный капиталъ. Строятъ дома дешевыхъ квартиръ и муниципалитеты швейцарскихъ, германскихъ, бельгійскихъ городовъ; въ послѣднее время вступаютъ на ту же дорогу города Франціи, Италіи и Австро-Венгріи. У насъ въ Россіи еще ни одно городское управленіе не брало на себя подобной задачи; можно отмѣтить только два-три случая частной иниціативы въ этомъ направленіи. Но нѣтъ сомнѣнія, что реформированному городскому управленію придется приступить къ разрѣшенію жилищнаго вопроса, который въ нашихъ крупныхъ городахъ стоитъ еще въ болѣе рѣзкой формѣ, чѣмъ на Западѣ; почему мѣропріятія по облегченію жилищной нужды должны быть включены въ перечисленіе предметовъ вѣдомства городского управленія.

Изъ другихъ болѣе важныхъ областей городской дѣятельности укажемъ на мѣропріятія по борьбѣ съ безработицей; опытъ западно-европейскихъ муниципалитетовъ показываетъ, что городскія управленія въ извѣстной мѣрѣ могутъ бороться съ этимъ зломъ, либо смягчать его послѣдствія. Кромѣ широко раскинутой сѣти посредническихъ конторъ по указанію работы и организаціи общественныхъ работъ, приноровленныхъ такимъ образомъ, чтобы дать заработокъ безработнымъ, городскія управленія устраиваютъ кассы страхованія отъ безработицы или субсидируютъ подобныя кассы, основываемыя рабочими союзами. Безработица теперь хорошо знакома и нашимъ городамъ; въ 1906 г. и 1907 г. нашимъ городскимъ управленіямъ пришлось брать на себя заботу о доставленіи работы цѣлымъ массамъ безработнаго люда; съ этой задачей наши города справились далеко не удовлетворительно, по новизнѣ самаго дѣла. Въ будущемъ имъ придется серьезно заняться этимъ вопросомъ, и въ Городовое Положеніе необходимо включить указаніе, что въ кругъ вѣдомства городского управленія входятъ мѣропріятія по борьбѣ съ безработицей.

Забота объ удовлетвореніи религіозныхъ потребностей населенія должна быть снята съ городскихъ управленій; нельзя себѣ представить такого города, въ которомъ все населеніе сплошь принадлежало бы къ какому-либо одному вѣроисповѣданію; а вѣдь только при этомъ условіи оправдывались бы расходы городского управленія на церковное благолѣпіе и др. религіозныя нужды; иначе получится такое положеніе, что сборы, взимаемые со всего населенія безъ различія религіозныхъ убѣжденій и вѣрованій, пойдутъ на удовлетвореніе нуждъ одной вѣроисповѣдной группы, численно превышающей другія, и мусульманинъ, католикъ, еврей или сектантъ будутъ привлечены къ расходамъ по поднятію благолѣпія православнаго храма. Въ тѣхъ городахъ, гдѣ нѣсколько сильныхъ вѣроисповѣдныхъ группъ и преобладаніе не принадлежитъ ни одной изъ нихъ, напр., въ городахъ Западнаго края или Закавказья, право городского управленія расходовать деньги на религіозныя потребности неминуемо должно способствовать обостренію религіозной розни, а съ нею и племенной вражды среди городского населенія. Удовлетворять свои религіозныя потребности должны сами вѣрующіе, для этого въ ихъ распоряженіи имѣется чисто вѣроисповѣдная приходская организація; если она дѣйствуетъ плохо, ее надо улучшить, но не перелагать ея обязанности на чисто свѣтскую организацію, объединяющую людей всѣхъ религій, каковою является город-

ское управленіе. Наоборотъ, содержаніе кладбищъ должно быть изъято изъ вѣдѣнія духовныхъ властей и передано городу, какъ это и сдѣлано въ большинствѣ государствъ Западной Европы. Надлежащее содержаніе мѣстъ погребенія имѣетъ огромное санитарное значеніе, и нельзя оставлять его въ рукахъ духовныхъ учрежденій, по существу не имѣющихъ никакихъ точекъ соприкосновенія съ устройствомъ санитарной части, не обладающихъ для того ни спеціальными знаніями, а часто лишенными и необходимыхъ средствъ.

Переходимъ къ организаціи въ городахъ полиціи и пожарной части. Наши города привлечены къ участію въ расходахъ на содержаніе этихъ учрежденій, но не къ завѣдыванію ими. Пожарныя команды находятся въ вѣдѣніи полиціи, послѣдняя же всецѣло въ рукахъ правительственныхъ властей. Такое положеніе едва ли можетъ быть признано нормальнымъ. Относительно пожарныхъ командъ даже не можетъ быть двухъ мнѣній: безусловно онѣ обслуживаютъ чисто мѣстные интересы, и передача ихъ въ полное завѣдываніе городскихъ управленій, которыя къ тому же несутъ всѣ расходы по ихъ содержанію и устройству, — дѣло простой справедливости. Съ полиціей дѣло обстоитъ не такъ просто; она несетъ самыя разнообразныя функціи и обязанности — и по санитарному надзору, и по наблюденію за соблюденіемъ разнаго рода обязательныхъ постановленій, и по обезпеченію порядка на улицахъ и въ общественныхъ мѣстахъ, и по охранѣ личной и имущественной безопасности гражданъ, и по раскрытію преступленій, по регистраціи населенія и т. д. Часть этихъ функцій государство можетъ передать городскому самоуправленію, но только часть, а не всѣ. Главное неудобство существующаго Положенія въ томъ, что городскія управленія затрачиваютъ на полицію значительныя средства, а взамѣнъ не только не имѣютъ участія въ завѣдываніи ею, но и не получаютъ никакихъ отчетовъ въ расходованіи городскихъ денегъ. Въ силу этого, а также и потому, что полиція организована плохо и своими дѣйствіями лишь раздражаетъ горожанъ, городскія управленія многихъ городовъ шлютъ правительству ходатайства о сложеніи съ нихъ расходовъ на полицію. Подкрѣпляютъ они свои ходатайства не приведенными сейчасъ соображеніями, а ссылками на тяжелое положеніе, но отъ этого дѣло не мѣняется. Отъ расходовъ же на то, что является необходимостью для города и чѣмъ завѣдуетъ онъ самъ, городское управленіе не стало бы отказываться.

Правительствомъ въ настоящее время выработанъ проектъ преобразованія полицейскихъ органовъ въ имперіи; предполагается учредить три вида полиціи — санитарную, судебную и общественной безопасности; полицію санитарную расчитываютъ передать въ руки городского управленія, судебную — прокурорскому надзору, а полицію безопасности оставить въ рукахъ общей администраціи. При этомъ однако остается неизвѣстнымъ, будутъ ли попрежнему городскія управленія участвовать въ расходахъ на содержаніе полиціи безопасности.

Относительно полиціи санитарной (и строительной) не можетъ быть разногласій; разъ вся санитарная часть по праву должна быть сосредоточена въ рукахъ городского управленія, то и органы санитарнаго надзора должны быть подчинены городскимъ властямъ, а не администраціи; иначе города не могутъ быть гарантированы въ успѣхѣ своихъ оздоровительныхъ начинаній; и дѣйствительно, всюду кромѣ Россіи санитарный надзоръ подвѣдомственъ самимъ городскимъ управленіямъ; точно также и наблюденіе надъ постройками повсемѣстно на Западѣ лежитъ на обязанности городовъ; то же надо сказать и о регистраціи населенія. Другое дѣло—полиція безопасности; въ разныхъ странахъ она организована далеко неодинаково. Въ большинствѣ крупныхъ городовъ Германіи полиція находится въ рукахъ администраціи; въ Бельгіи и Франціи полиція—городская; содержится она на городской счетъ, и завѣдываніе ею сосредоточено въ рукахъ мэра, который однако дѣйствуетъ въ этой области подъ руководствомъ и строгимъ контролемъ администраціи. Наконецъ, въ Англіи полиція находится въ полномъ завѣдываніи городскихъ управленій; ею руководитъ особая исполнительная комиссія изъ членовъ муниципалитета на такихъ же правахъ, какъ другія исполнительныя комиссіи вѣдаютъ парки и сады, санитарное дѣло, трамваи и пр. Правительство не имѣетъ сюда никакого касательства; министръ ничего не можетъ приказать городскимъ властямъ въ области полицейскаго устройства, не можетъ дѣлать и распоряженій въ томъ или другомъ отдѣльномъ случаѣ. Лишь когда городъ пользуется правительственной субсидіей на содержаніе полиціи, ему приходится организовать полицейскую службу по соглашенію съ министерствомъ. Иначе ему грозитъ лишеніе правительственной субсидіи. Англійская система и представляется намъ наиболѣе цѣлесообразной. Она охраняетъ самостоятельность городского управленія безъ ущерба для интересовъ порядка и безопасности. Общая полиція (судебная) попреж-

нему остается въ рукахъ правительственныхъ органовъ, и при ея посредствѣ правительство въ силахъ обезпечить повиновеніе гражданъ закону. Что же касается охраны порядка въ общественныхъ мѣстахъ и личной безопасности горожанъ, послѣдніе въ этомъ заинтересованы настолько сильно, что это вполнѣ гарантируетъ надлежащую организацію полиціи городскими управленіями. Съ другой стороны и сами горожане гарантируются отъ произвольныхъ дѣйствій полицейскихъ чиновъ; невозможно себѣ представить, чтобы полицейскіе, находящіеся на службѣ у города, получающіе отъ него жалованье, приглашаемые и увольняемые отъ должности городскими властями, стали бы избивать мирныя толпы горожанъ, либо принимать участіе въ погромахъ и т. п. Конечно, центральная власть не менѣе городскихъ управленій заинтересована въ поддержаніи порядка и въ подавленіи всякаго рода насилій; но оно всегда можетъ имѣть гарантіи того, что городскія власти исполнятъ свой долгъ; вѣдь въ случаѣ бездѣйствія или попустительства со стороны отвѣтственныхъ лицъ городского управленія, правительство можетъ отдать ихъ подъ судъ, а для подавленія волненій въ тѣхъ случаяхъ, когда городская полиція не въ силахъ справиться съ бунтомъ, либо городскія власти бездѣйствуютъ, къ услугамъ правительства всегда есть военная сила. Постоянный контроль за надлежащей организаціей городской полицейской службы правительство можетъ себѣ обезпечить системою субсидій; нужно думать, что рѣдкій городъ откажется отъ субсидіи.

Правительство, какъ видно изъ его проекта, несклонно выпустить изъ своихъ рукъ непосредственное завѣдываніе полиціей безопасности; быть можетъ, на это есть свои причины, въ разсмотрѣніе которыхъ здѣсь не мѣсто входить. Но считаемъ не лишнимъ привести на справку, что въ 60-хъ годахъ прошлаго столѣтія, когда вырабатывалась городская реформа (впослѣдствіи Городовое Положеніе 1870 года), министерство въ своемъ проектѣ передавало полицію въ руки городскихъ управленій и въ число предметовъ вѣдомства городского самоуправленія включило и „охраненіе тишины и спокойствія“. Однако этотъ пунктъ министерскаго проекта встрѣтилъ оппозицію со стороны Второго Отдѣленія Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи; впрочемъ и Второе Отдѣленіе возражало не по существу, а ссылалось на то, что сама полиція предварительно должна получить новую организацію и что только тогда можно

будетъ поднять вопросъ о томъ, какъ согласить одновременное существованіе государственной и городской полиціи, какъ разграничить сферы ихъ компетенціи. Городская реформа была осуществлена, а полиція все оставалась на старомъ положеніи, и вопроса о передачѣ ея городамъ болѣе не поднималось. Но если въ 60-хъ годахъ правительство считало возможнымъ предоставить городамъ завѣдываніе полиціей, то тѣмъ болѣе можно говорить объ этомъ теперь, когда Россія получила Государственную Думу и покончила съ системой абсолютизма.

Таковы главнѣйшія дополненія и измѣненія, которыя необходимо внести въ опредѣленіе круга вѣдомства городского управленія. Чтобы совсѣмъ покончить съ этимъ отдѣломъ, остановимся еще на ходатайствахъ и резолюціяхъ, входящихъ въ сферу компетенціи городскихъ управленій. О правѣ городскихъ думъ выносить резолюціи по тѣмъ или инымъ вопросамъ современной жизни дѣйствующее Городовое Положеніе совсѣмъ не упоминаетъ; что же касается ходатайствъ, то по 63 ст. таковыя могутъ быть возбуждаемы лишь „о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ". Ограничивая сферу думскихъ ходатайствъ лишь мѣстными дѣлами, правительство имѣло цѣлью устранить городскія управленія отъ участія въ общей политической жизни страны. Запрещеніе это оставалось на дѣлѣ мертвой буквой. Городскія думы возбуждали ходатайства по самымъ различнымъ вопросамъ, не входящимъ въ сферу предметовъ ихъ вѣдомства,—и объ отмѣнѣ экзаменовъ въ средней школѣ, и объ измѣненіи системы классическаго образованія, и объ уничтоженіи охранныхъ отдѣленій, и объ измѣненіи различныхъ пунктовъ городового положенія и разныхъ другихъ законовъ; принимались городскими управленіями и резолюціи по общеполитическимъ вопросамъ—напр., о свободѣ печати, собраній и союзовъ, объ основахъ государственнаго избирательнаго права, по поводу возстанія матросовъ въ Севастополѣ и т. д. То обстоятельство, что губернскіе по городскимъ дѣламъ присутствія отмѣняли соотвѣтствующія постановленія городскихъ думъ, признавая ихъ незаконными, не мѣняетъ дѣла. Въ формѣ ли ходатайствъ или простыхъ резолюцій, но городскія думы высказывали свои сужденія по общимъ вопросамъ текущей жизни; эти сужденія дѣлались достояніемъ гласности, что собственно и требовалось. Если въ прежнее безправное время такіе факты были возможны, то теперь отказывать городамъ въ широкомъ правѣ ходатайствъ нѣтъ рѣшительно никакихъ основаній. Путемъ ходатайствъ и резолюцій городскихъ думъ и зем-

скихъ собраній мѣстное населеніе въ каждый данный моментъ можетъ доводить до свѣдѣнія правительства и Государственной Думы о своемъ отношеніи къ тѣмъ или инымъ вопросамъ, волнующимъ общество; отъ такого освѣдомленія органовъ центральной власти о желаніяхъ и взглядахъ населенія могутъ получиться одни только хорошіе результаты. Укажемъ кстати, что и во Франціи муниципальные совѣты не могутъ по закону обращаться къ правительству съ резолюціями общеполитическаго содержанія. На дѣлѣ законъ совсѣмъ не соблюдается, и муниципалитеты сплошь и рядомъ высказываютъ свои сужденія объ общей политикѣ правительства. Послѣднее не только не преслѣдуетъ за это мэровъ, допускающихъ составленіе подобныхъ резолюцій, но и прислушивается вмѣстѣ съ парламентомъ къ голосу мѣстныхъ людей. И намъ думается, что если въ завѣдываніе городскимъ управленіямъ можетъ быть отведенъ лишь опредѣленный кругъ дѣлъ, то въ сферѣ сужденій ихъ нельзя ограничивать какими-либо опредѣленными рамками, право ходатайствъ и резолюцій имъ должно быть предоставлено безъ всякихъ оговорокъ и ограниченій.

На этомъ мы и покончимъ со сферой компетенціи городского управленія и перейдемъ къ опредѣленію предѣловъ власти и круга ихъ обязанностей. Отводя городамъ опредѣленный кругъ дѣлъ, государство предоставляетъ самимъ городскимъ управленіямъ судить о томъ, какія нужды населенія и въ какой мѣрѣ могутъ и должны быть удовлетворяемы на городскія средства. Но удовлетвореніе извѣстнаго ряда потребностей государство вмѣняетъ городамъ въ прямую обязанность. Къ такимъ обязательнымъ предметамъ городскихъ расходовъ въ нашихъ русскихъ городахъ отнесены расходы на содержаніе полиціи, пожарнаго обоза и на расквартированіе войскъ; въ отдѣльныхъ городахъ сюда присоединяются и иныя обязательства; такъ, напр., Москвѣ вмѣняется въ обязанность содержать казармы для жандармскаго дивизіона и выдавать довольно крупное пособіе казнѣ на содержаніе генералъ-губернаторскаго дома.

Въ западно-европейскихъ государствахъ кругъ обязательныхъ расходовъ иной, чѣмъ у насъ. Повсемѣстно тамъ отсутствуютъ расходы изъ городскихъ средствъ на расквартированіе войскъ; зато, помимо содержанія полиціи и пожарной части, тамъ въ кругъ обязательныхъ расходовъ включены нѣкоторыя другія статьи. Всюду на города возложена обязанность содержать такое количество школъ, которое потребно для всеобщаго обязательнаго

обученія. Кромѣ этого, бельгійскіе города обязаны представлять помѣщенія для мировыхъ судей, давать субсидіи и квартиры духовенству, оказывать медицинскую помощь бѣдному населенію, призрѣвать брошенныхъ дѣтей. Столь же широки обязательные расходы и французскихъ городовъ; лишь въ самое послѣднее время, вслѣдствіе происшедшаго отдѣленія церкви отъ государства, городскія управленія были освобождены отъ расходовъ на помощь духовенству; зато на города было возложено обязательное призрѣніе престарѣлыхъ, увѣчныхъ и неспособныхъ къ труду; призрѣніе сиротъ и брошеныхъ дѣтей здѣсь поручено департаментамъ (земствамъ), но города обязаны участвовать въ расходахъ въ опредѣленной долѣ. Въ Англіи законъ вмѣняетъ городамъ въ обязанность регистрацію заразныхъ больныхъ, устройство водоснабженія и удаленіе и обезвреженіе городскихъ нечистотъ и отбросовъ и нѣк. друг. требованія санитарнаго характера.

Въ вопросѣ о возложеніи на наши города новыхъ обязательствъ необходимо дѣйствовать постепенно и съ большой осторожностью, дабы не возложить на ихъ плечи непосильнаго бремени. Просматривая перечень обязательныхъ расходовъ, лежащихъ теперь на нашихъ городахъ, мы находимъ въ немъ кое-что лишнее, отъ чего слѣдуетъ наши города избавить. Такъ, необходимо сложить съ городовъ обязанности по расквартированію войскъ; военная сила относится всецѣло къ сферѣ компетенціи центральной власти, почему и всѣ заботы и расходы въ этой области необходимо возложить исключительно на правительственные органы и на общегосударственныя средства. Точно также съ городовъ должны быть сняты разнаго рода пособія казнѣ на содержаніе всѣхъ вообще правительственныхъ органовъ и учрежденій. Съ другой стороны городскимъ управленіямъ слѣдуетъ вмѣнить въ обязанность призрѣніе сиротъ и брошенныхъ дѣтей; по существу эта важная обязанность лежитъ и теперь на городскихъ управленіяхъ, но никакихъ опредѣленныхъ требованій имъ закономъ не поставлено, и дѣло ведется „по мѣрѣ возможности“, а въ результатѣ большинство сиротъ не находятъ себѣ мѣста въ городскихъ благотворительныхъ учрежденіяхъ и не получаютъ отъ города вспомоществованія въ какой-либо иной формѣ. Нужно ли доказывать обязанность общества по отношенію къ безпріютнымъ и безпризорнымъ дѣтямъ? На частную иниціативу въ этомъ дѣлѣ положиться нельзя, въ виду ея чисто факультативнаго и случайнаго характера. Остается городское управленіе, которому и должно быть вмѣнено въ обязанность такъ или иначе устраивать

судьбу дѣтей, лишившихся родителей или брошенныхъ ими на произволъ судьбы. Столь же важнымъ дѣломъ является введеніе въ городахъ всеобщаго обученія; правительство вступило теперь на путь субсидированія земствъ и городовъ, желающихъ установленія всеобщаго начальнаго обученія; однако при этомъ самимъ земскимъ и городскимъ управленіямъ предоставлена свобода выбора; субсидія дается тѣмъ, кто дѣйствительно обезпечиваетъ всѣмъ дѣтямъ школьнаго возраста безпрепятственный доступъ въ начальную школу. Однако всеобщее обученіе имѣетъ такое огромное государственное значеніе, что останавливаться на полдорогѣ не слѣдуетъ; необходимо вмѣнить городамъ въ обязанность содержать такое количество школъ, которое потребно для осуществленія всеобщаго обученія. Несомнѣнно, обязательное призрѣніе дѣтей и обязательное школьное обученіе потребуютъ для своего осуществленія значительныхъ средствъ. Но подобныя средства найдутся, когда городамъ будутъ предоставлены новые источники доходовъ, о чемъ у насъ рѣчь будетъ ниже, а затѣмъ на выполненіе обѣихъ этихъ задачъ города должны будутъ получать субсидіи изъ средствъ казны. На этомъ пока и можно остановиться, предоставивъ все остальное свободной иниціативѣ самихъ городскихъ управленій. Не менѣе существенное значеніе имѣетъ для населенія оздоровленіе города и поддержаніе въ немъ на должной высотѣ санитарныхъ требованій. Однако сдѣлать для города обязательными расходы на санитарную часть весьма затруднительно, такъ какъ регламентировать однимъ общимъ закономъ санитарное дѣло во всѣхъ его раздѣленіяхъ—дѣло немыслимое, установить же нѣсколько общихъ обязательныхъ положеній, предоставивъ устройство дѣла въ подробностяхъ самимъ городамъ,—значило бы въ сущности дать общую форму безъ опредѣленнаго содержанія; къ тому же дѣло это настолько сложное и требуетъ такихъ огромныхъ затратъ (напр., устройство правильнаго водоснабженія и канализаціи), что одновременное обязательное его осуществленіе было бы прямо непосильно нашимъ городамъ. Лишь богатые и культурные англійскіе города могли удовлетворить подобнымъ требованіямъ, предъявленнымъ имъ государствомъ. Современемъ постепенно отдѣльными законоположеніями можно будетъ предъявить городамъ извѣстныя обязательства въ этой области, вводить же теперь въ городовое положеніе эти обязательства было бы во всякомъ случаѣ преждевременно. Необходимо предоставить устройство санитарной части всецѣло свободной иниціа-

тивѣ самихъ городскихъ управленій, но за то снабдить ихъ широкими полномочіями въ этой области, такъ чтобы при наличности нужныхъ средствъ города имѣли бы полную возможность поставить дѣло на должную высоту. Тутъ мы переходимъ уже въ область правъ городского самоуправленія, предѣловъ его власти.

Городское управленіе обладаетъ правами юридическаго лица; оно можетъ заключать контракты, принимать на себя разнаго рода обязательства, заключать займы и пр., гарантируя исправное выполненіе обязательствъ всѣми городскими имуществами. Эти права города достаточно полно выражены и въ дѣйствующемъ Городовомъ Положеніи. Далѣе слѣдуютъ права по распоряженію городскими имуществами; сюда относится, напр., право назначенія цѣнъ за аренду или пользованіе городскими землями, опредѣленія платы за пользованіе городскими сооруженіями (трамваями, водопроводами и пр.), дарованіе концессій на устройство разнаго рода предпріятій съ пользованіемъ городской землей и т. д. Этого рода права тоже въ достаточной мѣрѣ обезпечиваются и дѣйствующимъ закономъ.

Однимъ изъ важнѣйшихъ правъ городского управленія представляется право обложенія горожанъ разнаго рода сборами въ доходъ города; о размѣрахъ этого права мы будемъ говорить въ другомъ мѣстѣ, когда у насъ будетъ итти рѣчь о городскихъ финансахъ. Городскому управленію предоставлено также право регламентаціи мѣстной торговопромышленной дѣятельности путемъ установленія опредѣленныхъ таксъ. Это опасное по существу право ограничено тѣсными предѣлами; таксы, по нашему Городовому Положенію, могутъ быть назначаемы: 1) на хлѣбъ и мясо, 2) за пользованіе извозчичьими и иными общественными экипажами, въ томъ числѣ и трамваями и др. усовершенствованными средствами сообщенія, 3) за работы, исполняемыя въ портовыхъ мѣстностяхъ браковщиками, вѣсовщиками, мѣрильщиками, якорщиками и т. д. Едва ли цѣлесообразно было бы расширеніе сферы примѣненія таксъ, которыя, конечно, могутъ послужить сильнымъ тормазомъ для правильнаго развитія торгово-промышленной дѣятельности. Серьезныя основанія могутъ быть выдвинуты лишь въ пользу установленія минимума заработной платы въ разныхъ областяхъ промышленной дѣятельности. Но едва ли эта задача, по существу лежащая на государствѣ, можетъ быть передовѣрена имъ городскимъ управленіямъ. Намъ по крайней мѣрѣ неизвѣстны примѣры подобнаго

рода изъ практики городовъ Западной Европы; если гдѣ и устанавливается минимумъ заработной платы, то дѣлается это по соглашенію рабочихъ союзовъ съ предпринимателями, либо особыми третейскими трибуналами съ равнымъ участіемъ представителей отъ предпринимателей и рабочихъ, иногда съ представителемъ и отъ городского управленія. Когда дѣло идетъ о городскихъ работахъ, то многіе муниципалитеты ставятъ опредѣленныя условія подрядчикамъ насчетъ продолжительности рабочаго дня, минимальной заработной платы и пр., но это уже область частноправовыхъ отношеній, не нуждающихся въ законодательной санкціи. Итакъ, на нашъ взглядъ, нѣтъ основаній къ расширенію правъ городского управленія на установленіе разнаго рода таксъ.

Однимъ изъ наиболѣе цѣнныхъ правъ является для городского управленія право изданія обязательныхъ постановленій; это право даетъ имъ силу для приведенія города въ благоустроенный видъ и для проведенія въ жизнь многихъ важныхъ мѣропріятій на благо городского населенія. Обязательное постановленіе по существу тотъ же законъ, но имѣющій силу лишь для городской территоріи; за нарушеніе его установлены различныя взысканія въ судебномъ порядкѣ. Въ сферѣ изданія обязательныхъ постановленій городскимъ управленіямъ должны быть предоставлены обширныя полномочія, иначе они будутъ лишены возможности надлежащимъ образомъ выполнить лежащія на нихъ обязанности. Дѣйствующее Городовое Положеніе ограничиваетъ область примѣненія обязательныхъ постановленій довольно тѣснымъ кругомъ предметовъ; согласно 108 ст., обязательныя постановленія могутъ регулировать слѣдующія стороны городской жизни (беремъ наиболѣе важныя). Во-первыхъ, городъ можетъ предписывать соблюденіе ряда мѣръ въ обезпеченіе отъ пожаровъ (пунктъ 1-й); помимо требованій, содержащихся въ строительномъ уставѣ, городъ можетъ опредѣлять устройство кровель, печей и дымовыхъ трубъ, порядокъ ихъ содержанія и осмотра; устанавливать мѣста, гдѣ не допускаются склады легко воспламеняющихся веществъ и опредѣлять условія храненія такихъ веществъ, а равно предписывать мѣры предотвращенія опасности отъ вспышки и воспламененія освѣтительныхъ маслъ. Такъ какъ завѣдываніе пожарными командами должно перейти въ руки городского управленія, то ему должно быть предоставлено и право устанавливать правила соблюденія порядка при тушеніи пожаровъ. Другая группа обязательныхъ постановленій

охватываетъ правила о порядкѣ содержанія имуществъ общаго пользованія—улицъ, площадей, тротуаровъ, садовъ, набережныхъ, памятниковъ и пр. (п.п. 2—4). Этими правилами устанавливается, напр., порядокъ очистки домовладѣльцами улицъ и тротуаровъ, даются предписанія противъ порчи, загрязненія и засоренія публичныхъ мѣстъ и т. д. Третью группу составляютъ постановленія, касающіяся средствъ передвиженія—извозчичьихъ и иныхъ экипажей, трамваевъ и т. д. (п.п. 5, 6 и 12) и клонящіяся къ упорядоченію экипажнаго и пѣшеходнаго движенія по улицамъ въ видахъ обезпеченія удобствъ и безопасности публики. Далѣе слѣдуетъ группа обязательныхъ постановленій, охватывающихъ область санитарныхъ мѣропріятій (п.п. 7—9). Городамъ предоставляется опредѣлять устройство и содержаніе въ санитарномъ отношеніи заведеній, торгующихъ съѣстными припасами и напитками, а также всякаго рода фабричныхъ и ремесленныхъ заведеній, бань и боенъ; что касается частныхъ владѣній, то могутъ быть устанавливаемы правила о чисткѣ дворовъ, устройствѣ и чисткѣ помойныхъ ямъ и отхожихъ мѣстъ; также города могутъ издавать постановленія противъ порчи воды, объ уборкѣ палыхъ животныхъ и о предупрежденіи и прекращеніи всякаго рода эпидемій. Какъ ни обширна область примѣненія санитарныхъ мѣропріятій, все же она не захватываетъ главнаго—частныхъ жилищъ, которыя и служатъ главными очагами и разсадниками эпидемій. Права англійскихъ городовъ въ этомъ отношеніи обширнѣе нашихъ. Тамъ муниципалитеты могутъ предписывать не только правила устройства отхожихъ мѣстъ, но и правила содержанія въ чистотѣ жилыхъ помѣщеній, могутъ опредѣлять норму населенности квартиръ, выраженную въ кубическомъ содержаніи воздуха на 1 человѣка, и требовать, чтобы не допускалось переполненія квартиръ сверхъ нормы, могутъ предъявлять строгія требованія объ устройствѣ подвальныхъ помѣщеній, даже запрещать таковыя, требовать принятія мѣръ противъ проникновенія сырости и т. д. Нужно ли доказывать, что подобныя же полномочія должны быть предоставлены и нашимъ городамъ, что безъ этого невозможно въ полной мѣрѣ достигнуть оздоровленія городовъ? Необходимо, по примѣру англійскихъ городовъ, предоставить и нашимъ городскимъ управленіямъ включать въ обязательныя постановленія требованія объ обязательномъ присоединеніи частныхъ владѣній къ водопроводу и канализаціи. Безъ этого условія санитарная роль водопровода и особенно канализаціи никогда не будетъ достигнута въ полной мѣрѣ; всегда

будутъ оставаться владѣнія, лишенныя правильнаго водоснабженія и очистки и представляющія опасность для окрестныхъ жителей. Къ тому же такія обширныя сооруженія, какъ водопроводъ и канализація, могутъ безубыточно эксплоатироваться лишь при общемъ пользованіи ими. Хорошимъ доказательствомъ можетъ служить московская канализація. Прошло уже 9 лѣтъ съ ея открытія, но до сихъ поръ почти половина владѣній въ районѣ ея дѣйствія остаются неприсоединенными къ сѣти. Взимая чрезвычайно высокій сборъ за пользованіе канализаціей, въ размѣрѣ 4% чистаго дохода владѣній, городъ все же ежегодно имѣлъ дефициты по предпріятію въ нѣсколько сотъ тысячъ рублей. Наконецъ, городъ выхлопоталъ разрѣшеніе повысить сборъ до 5% съ доходности имуществъ, и только тогда дефицитъ исчезъ. Выходитъ такъ, что благодаря нежеланію многихъ владѣльцевъ пользоваться канализаціей, владѣльцы присоединенныхъ владѣній вынуждены платить чрезмѣрные сборы. Конечно, такой порядокъ не можетъ быть признанъ нормальнымъ. Послѣднюю крупную группу обязательныхъ постановленій составляютъ правила внутренняго распорядка на ярмаркахъ, рынкахъ и базарахъ, а также о времени открытія и закрытія торговыхъ и ремесленныхъ заведеній (п. 11). Закономъ 15 ноября 1906 года права города по урегулированію времени торговли и открытія ремесленныхъ заведеній, съ цѣлью предоставленія достаточнаго отдыха торговымъ и ремесленнымъ служащимъ, еще болѣе расширены. Можно такъ или иначе относиться къ устанавливаемымъ закономъ нормамъ, но нельзя отрицать, что имъ предоставлены городскимъ управленіямъ вполнѣ достаточныя полномочія въ выработкѣ правилъ примѣненія закона на мѣстахъ.

Перечисленный кругъ предметовъ, по которымъ могутъ городами составляться обязательныя постановленія, представляется намъ неполнымъ. Его необходимо расширить, включивъ сюда по крайней мѣрѣ, еще двѣ группы постановленій. Именно, съ переходомъ наружной полиціи въ руки города придется передать городскому управленію лежащее теперь на администраціи право изданія обязательныхъ постановленій по соблюденію въ общественныхъ мѣстахъ тишины и порядка, конечно, безъ нарушенія законныхъ правъ гражданъ. Далѣе съ установленіемъ обязательности школьнаго обученія городскія управленія должны быть вооружены правомъ издавать соотвѣтствующія предписанія въ развитіе закона.

Изъ права изданія обязательныхъ постановленій естественно вытекаетъ право надзора за ихъ соблюденіемъ; это право предоставлено городамъ ст. 112 Город. Полож. На основаніи его органы надзора имѣютъ право безпрепятственнаго входа въ фабричныя и ремесленныя заведенія, во дворы частныхъ владѣній и т. д., вообще всюду, куда только проникаетъ дѣйствіе обязательныхъ постановленій. Съ расширеніемъ области дѣйствія обязательныхъ постановленій и на частныя жилыя помѣщенія, органамъ городского санитарнаго надзора долженъ быть предоставленъ безпрепятственный доступъ и въ частныя квартиры. Подобно англійскимъ муниципалитетамъ, и нашимъ городамъ должно быть также дано право требовать отъ домовладѣльца тѣхъ или иныхъ исправленій въ постройкахъ съ цѣлью устраненія разнаго рода дефектовъ, вредныхъ въ санитарно-гигіеническомъ отношеніи; такъ чтобы въ случаѣ нежеланія владѣльца произвести нужныя исправленія, городскія власти могли бы сами произвести исправленіе за счетъ домовладѣльца; то же самое должно распространятся и на принудительное канализованіе частныхъ владѣній и присоединеніе ихъ къ водопроводу, и на очистку дворовъ, выгребныхъ ямъ и пр. Городскія власти должны обладать также правомъ закрытія перенаселенныхъ квартиръ, вывода жильцовъ изъ антисанитарныхъ помѣщеній, сноса домовъ и построекъ ветхихъ либо не могущихъ быть оздоровленными обычными способами. Все это безусловно необходимо для поддержанія на должномъ уровнѣ санитарно-гигіеническихъ требованій; и въ видахъ огражденія населенія отъ распространенія болѣзней городамъ слѣдуетъ предоставить широкія полномочія. Къ перечисленнымъ уже полномочіямъ добавимъ еще право принудительной дезинфекціи зараженныхъ помѣщеній и право принудительнаго увоза больного въ заразную больницу въ тѣхъ случаяхъ, когда въ собственной квартирѣ, по условіямъ домашней жизни, больной можетъ представлять опасность зараженія для окружающихъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ на горожанъ и врачей слѣдуетъ возложить обязанность сообщать санитарному надзору о всѣхъ случаяхъ заразныхъ заболѣваній. Всѣ эти мѣры строго примѣняются въ англійскихъ городахъ, благодаря чему смертность тамъ опустилась до 16,4 на 1000 (средняя для Россіи — 33 на 1000 или вдвое больше).

Другую важную группу правъ составляютъ права на принудительное отчужденіе частныхъ владѣній, въ видахъ общественной пользы. Во избѣжаніе злоупотребленій, а также легкомысленнаго отношенія къ правамъ частныхъ лицъ, право принудитель-

наго отчужденія должно быть обставлено извѣстными условіями и ограниченіями. Такъ, оно должно быть допускаемо лишь въ особо важныхъ случаяхъ, напр., при урелигированіи города, при мѣропріятіяхъ по оздоровленію, когда представляется необходимымъ снести цѣлый антисанитарный кварталъ и застроить его заново съ соблюденіемъ всѣхъ необходимыхъ санитарныхъ требованій; наконецъ, оно должно быть допускаемо при прокладкѣ общеполезныхъ сооруженій (напр., метрополитэна). Въ Англіи принудительное отчужденіе для городскихъ надобностей получило самое широкое развитіе, причемъ англійская жизнь выработала прекрасно работающій аппаратъ для опредѣленія вознагражденія за отчуждаемую собственность. Такимъ аппаратомъ является третейскій судъ, къ которому прибѣгаютъ обѣ стороны, когда между ними не происходитъ добровольнаго соглашенія. Обѣ стороны выбираютъ себѣ судей, которые отъ себя приглашаютъ третьяго; судьи разсматриваютъ всѣ документы, опредѣляютъ доходы владѣнія и справедливую цѣну за него. Рѣшенія третейскаго суда обязательны для обѣихъ сторонъ. Въ случаѣ нежеланія хотя бы одной стороны, третейскій судъ замѣняется обычными судебными установленіями. Такой порядокъ желательно ввести и у насъ, замѣнивъ административныя комиссіи, дѣйствующія по обязательному отчужденію, судебными установленіями съ предоставленіемъ сторонамъ прибѣгать къ помощи третейскаго суда, что проще и дешевле.

Заканчивая этотъ отдѣлъ, остановимся еще на правахъ, вытекающихъ изъ представленія городскимъ управленіямъ завѣдыванія полиціей безопасности. Для того, чтобы городское управленіе могло съ успѣхомъ поддерживать порядокъ въ городѣ, городскимъ властямъ должны быть предоставлены и дискреціонныя полномочія полицейскихъ органовъ—право ареста и право наложенія штрафа за нарушенія порядка въ общественныхъ мѣстахъ. По примѣру другихъ странъ, эти права городскихъ властей должны быть ограничены предѣлами безусловной необходимости—арестомъ на срокъ не свыше сутокъ, послѣ чего задержанный долженъ быть либо отпущенъ на свободу, либо представленъ предъ лицо судьи, и штрафомъ примѣрно до 25 руб.

Итакъ, компетенція городского самоуправленія, его права, обязанности и полномочія должны быть значительно расширены по сравненію съ дѣйствующимъ положеніемъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ и строго опредѣлены. Конечно, устанавливаемые закономъ предѣлы имѣютъ временное значеніе. Жизнь выдвигаетъ новыя задачи,

новыя области дѣятельности, которыя впослѣдствіи могутъ быть включены въ сферу городской компетенціи особыми законоположеніями. Точно также съ теченіемъ времени законъ можетъ расширить кругъ обязанностей городскихъ управленій и снабдить ихъ новыми полномочіями. Но основной принципъ долженъ быть соблюденъ, именно предоставленіе городамъ опредѣленнаго круга дѣлъ, ограниченной извѣстними рамками компетенціи, безъ чего невозможна самостоятельность городского управленія.

V.

Самостоятельность городского самоуправленія и ея предѣлы.

Самостоятельное распоряженіе городскими дѣлами представляетъ непремѣнное условіе дѣятельности городского самоуправленія; безъ самостоятельности дѣйствій не можетъ быть и самоуправленія. Самостоятельность однако не слѣдуетъ смѣшивать съ произволомъ. Послѣдній не имѣетъ границъ и не стѣсненъ никакими рамками, самостоятельность всегда имѣетъ опредѣленные предѣлы. Культурныя государства не знаютъ произвола; даже высшая власть тамъ можетъ дѣйствовать лишь въ извѣстныхъ границахъ; возьмемъ ли мы французскій или американскій парламентъ, дѣятельность ихъ, по существу совершенно самостоятельная, направляется основными законами. То же слѣдуетъ сказать и про городское самоуправленіе; государство даетъ ему опредѣленное устройство, отводитъ ему извѣстную компетенцію, опредѣленный кругъ дѣлъ и устанавливаетъ предѣлы его власти; но въ этихъ рамкахъ городское самоуправленіе дѣйствуетъ самостоятельно; никто не можетъ указать ему, какъ рѣшить то или иное дѣло, разъ оно подвѣдомственно городскому самоуправленію и не превышаетъ его полномочій. Такимъ образомъ, дѣятельность городского самоуправленія ограничена рамками закона; это первое и наиболѣе важное ограниченіе; безъ него мѣстное самоуправленіе перестало бы быть таковымъ и городъ превратился бы въ суверенное государство. Далѣе, не по всѣмъ подвѣдомственнымъ ему дѣламъ городское самоуправленіе можетъ выносить окончательныя рѣшенія; нѣкоторыя, наиболѣе важныя, дѣла оно можетъ рѣшать лишь въ первой инстанціи, а

затѣмъ принятое рѣшеніе нуждается въ утвержденіи высшей инстанціи; будетъ ли то парламентъ, министръ, либо областное выборное представительство — это не столь существенно; важно то, что вообще другая инстанція можетъ утвердить, либо отмѣнить сдѣланное городомъ постановленіе. Этотъ порядокъ имѣетъ извѣстное принципіальное основаніе. Онъ примѣняется къ такого рода постановленіямъ, дѣйствіе которыхъ имѣетъ окончательный характеръ и не можетъ быть впослѣдствіи измѣнено (напр., покупка или продажа недвижимой собственности), либо къ тѣмъ постановленіямъ, которыя сохраняютъ обязательную силу и для будущихъ поколѣній (напр., займы, долгосрочные контракты и концессіи). Законъ стремится въ данномъ случаѣ охранить интересы общины отъ недостаточно обдуманныхъ рѣшеній ея органовъ, составъ которыхъ можетъ быть случайнымъ, не выражающимъ ея дѣйствительныхъ взглядовъ и интересовъ; у кормила власти мѣняются люди разныхъ взглядовъ, разныхъ направленій; то, что сегодня принимается, черезъ годъ или два могло бы быть рѣшено совершенно иначе. Между тѣмъ разъ городское предпріятіе отдано положимъ въ аренду частной компаніи на долгій срокъ, то будущій составъ городской думы не можетъ уже измѣнить создавшагося положенія, хотя бы онъ считалъ условія договора невыгодными, либо вообще былъ противъ эксплоатаціи городскихъ предпріятій частными компаніями, считая болѣе отвѣчающимъ интересамъ населенія эксплоатацію ихъ самимъ городомъ. Для того, чтобы обезопасить будущія поколѣнія отъ послѣдствій случайныхъ, непродуманныхъ, а быть-можетъ, и корыстныхъ рѣшеній даннаго состава городскихъ думъ, законъ и переноситъ рѣшеніе нѣкоторыхъ категорій городскихъ дѣлъ на утвержденіе высшихъ инстанцій. Необходимость утвержденія заставляетъ городскихъ дѣятелей лучше обосновывать свои рѣшенія, внимательно изучить данное дѣло, употребить большія старанія къ обезпеченію интересовъ городского населенія.

Нѣтъ сомнѣнія, подобный порядокъ ограничиваетъ самостоятельность городского самоуправленія, но это ограниченіе необходимое, вызываемое существомъ дѣла. Весь вопросъ въ томъ, въ какихъ размѣрахъ можетъ быть примѣняемо требованіе объ утвержденіи постановленій городского управленія. Если бы каждое рѣшеніе разсматривалось высшей инстанціей по существу, то отъ самостоятельности городского управленія ничего бы не осталось, и самое его существованіе потеряло бы смыслъ; право утвержденія должно быть ограничено самыми тѣсными предѣлами касаться

лишь наиболѣе важныхъ постановленій, носящихъ характеръ неизмѣнности и обязательности для будущихъ поколѣній.

Законодательство западно-европейскихъ странъ рѣшаетъ вопросъ далеко не одинаково. Если въ Англіи городскія управленія пользуются почти полной самостоятельностью въ рѣшеніи подвѣдомственныхъ имъ дѣлъ и обязаны просить утвержденія лишь для самой небольшой части своихъ постановленій (займы, планы регулированія), то въ нѣмецкихъ государствахъ категорія дѣлъ, требующихъ утвержденія высшихъ инстанцій, уже болѣе значительна, а во Франціи и Бельгіи она настолько обширна, что самостоятельному вѣдѣнію городскихъ управленій отведены лишь текущія маловажныя дѣла. Здѣсь ограниченіе самостоятельности муниципалитетовъ переходитъ разумные предѣлы ко вреду для дѣла мѣстнаго самоуправленія; подавленіе самостоятельности мѣстныхъ общественныхъ органовъ безусловно наноситъ ущербъ городскому населенію, которое не пользуется во Франціи такимъ благоустройствомъ, какъ населеніе нѣмецкихъ и особенно англійскихъ городовъ.

Обращаясь къ нашему Городовому Положенію 1892 года, мы должны лишь констатировать, что у насъ совсѣмъ нѣтъ городского самоуправленія въ общепринятомъ значеніи этого слова; достаточно сказать, что ни одно рѣшеніе городской думы не можетъ быть приведено въ исполненіе, разъ оно не будетъ одобрено губернской администраціей. Ст. 11-я Городов. Полож. возлагаетъ на губернаторовъ надзоръ не только за „законостью дѣйствій“ городского управленія, но и за ихъ „правильностью“, въ смыслѣ цѣлесообразности, соотвѣтствія интересамъ мѣстнаго населенія. Ст. 83-я (п. 2-й) прямо говоритъ, что губернаторъ можетъ остановить исполненіе думскаго постановленія, если усмотритъ, что оно „не соотвѣтствуетъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явно нарушаетъ интересы мѣстнаго населенія“. Мѣриломъ для такой оцѣнки думскихъ постановленій является личное усмотрѣніе начальника губерніи. Въ дальнѣйшемъ пріостановленное губернаторомъ думское постановленіе проходитъ рядъ инстанцій — сначала поступаетъ въ губернское по гор. дѣл. присутствіе, а затѣмъ съ его заключеніемъ направляется въ министерство. Въ окончательной формѣ вопросъ рѣшается либо министромъ, либо комитетомъ министровъ, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ Государственнымъ Совѣтомъ. Высшія инстанціи, постановляя свое рѣшеніе, руководствуются не какими-либо нормами, указанными въ законѣ,

а собственнымъ усмотрѣніемъ, причемъ „соотвѣтствіе общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ", естественно, понимается ими какъ соотвѣтствіе „видамъ правительства". Итакъ, администрація и центральное правительство могутъ перерѣшить любое постановленіе городской думы, хотя бы думою ни одинъ законъ не былъ нарушенъ и она не вышла изъ предоставленнаго ей „круга вѣдомства" и „предѣловъ власти", перерѣшить просто по соображеніямъ цѣлесообразности. Городъ безъ одобренія администраціи не можетъ ступить ни одного шага.

Полное отсутствіе самостоятельности органовъ городского управленія ведетъ къ тому, что наиболѣе энергичные дѣятели устраняются отъ участія въ городскихъ дѣлахъ, и наши думы и управы въ большинствѣ тянутъ вялую, скучную и безцвѣтную канитель, руководствуясь болѣе тѣмъ, чтобы какъ-нибудь не обидѣть начальства, чѣмъ истинно-понятыми нуждами населенія.

Нужно ли доказывать ошибочность положеннаго въ основаніе этой системы принципа, въ силу котораго въ мѣстныхъ дѣлахъ лучше можетъ разобраться не городская дума, состоящая изъ представителей населенія, хорошо знающихъ положеніе мѣстныхъ дѣлъ и отношеній, близко знакомыхъ съ мѣстными нуждами, съ состояніемъ городскихъ финансовъ и пр., а присланный изъ Петербурга чиновникъ, не вращавшійся въ кругѣ мѣстныхъ интересовъ и не могущій по своему положенію близко подойти къ непосредственной дѣйствительности, или центральная власть, слѣдящая за мѣстными дѣлами изъ прекраснаго далека столичныхъ канцелярій? Если у кого еще могутъ возникнуть сомнѣнія, то административная практика должна бы разубѣдить всякаго непредубѣжденнаго человѣка. Разительнымъ примѣромъ того, насколько хорошо оберегаетъ администрація интересы населенія отъ дѣйствій его представителей, можетъ служить исторія съ трамваемъ въ Тифлисѣ. Попытки города выкупить трамвай у Бельгійскаго общества разбились о противодѣйствіе мѣстной администраціи; пришлось городу заключить съ обществомъ новый договоръ; одобренный думою проектъ договора не былъ утвержденъ главноначальствующимъ на Кавказѣ; пришлось сдѣлать уступки желаніямъ начальства и составить новый проектъ договора, который и получилъ требуемое утвержденіе. Все различіе между проектами свелось къ тому, что по старому проекту Бельгійское Общество обязывалось выдать городу ссуду въ 600 тыс. руб. изъ 4% годовыхъ на устройство мостовыхъ и другія надобности, по новому же проекту выдачи ссуды откладыва-

лась до того времени, когда учетный процентъ понизится на рынкѣ до 4%. Такимъ образомъ администрація охранила интересы не городского населенія, а Бельгійскаго общества, не говоря уже о томъ, что задержка въ утвержденіи договора отодвинула срокъ окончанія концессіи болѣе чѣмъ на годъ, и городъ потерялъ весь доходъ отъ трамвая за это время, минимумъ 100 тыс. руб.

Раскрѣпощеніе отъ административной опеки, начавшееся послѣ неудачной войны, должно коснуться и городского управленія. За администраціей долженъ быть сохраненъ надзоръ лишь за законностью, но не за цѣлесообразностью дѣйствій городского управленія, причемъ должна быть измѣнена и самая система надзора. Губернскія присутствія, большинство членовъ которыхъ принадлежитъ къ составу высшихъ чиновъ губернской администраціи, не могутъ быть признаны компетентными въ толкованіи закона, къ тому же они по своему существу склонны руководиться не столько соображеніями о законности, сколько стремленіемъ проникнуться „видами правительства“. Только судъ по своему положенію въ государствѣ является истиннымъ хранителемъ и толкователемъ закона; ему и должны быть переданы функціи губернскаго присутствія. Всякое опротестованное постановленіе городской думы должно передаваться губернаторомъ на разсмотрѣніе въ распорядительное засѣданіе окружного суда, который и утверждаетъ либо отмѣняетъ постановленіе думы, исключительно съ точки зрѣнія соотвѣтствія его закону. Жалобы и протесты на рѣшенія суда должны быть направляемы въ Сенатъ. Къ суду должны обращаться и частныя лица, законныя права которыхъ будутъ нарушены тѣми или иными дѣйствіями органовъ городского управленія.

Обратимся теперь къ кругу тѣхъ дѣлъ, которыя нуждаются въ утвержденіи высшихъ инстанцій. Согласно ст. 78, 79, 110 и правилъ о составленіи городскихъ смѣтъ подлежатъ утвержденію губернатора или министра слѣдующія постановленія городскихъ думъ: 1) о переложеніи натуральныхъ повинностей горожанъ въ денежныя (напр., замѣна очистки улицъ средствами домовладѣльцевъ уплатою особаго сбора городскому управленію), 2) о принятіи на общегородскія средства содержанія и устройства мостовыхъ и тротуаровъ, содержанія ночныхъ карауловъ, вывоза нечистотъ и удаленія ихъ посредствомъ канализаціи, 3) объ отчужденіи городскихъ недвижимыхъ имуществъ, 4) объ установленіи расцѣнки на мѣста, назначенныя подъ застройку и

урегулированіе города, 5) о займахъ, поручительствахъ или гарантіяхъ отъ имени города, 6) о размѣрахъ платы за пользованіе городскими водопроводами, скотобойнями, трамваями и другими городскими сооруженіями общаго пользованія, 7) о платѣ за стоянку судовъ въ городскихъ водахъ сверхъ необходимаго времени, за зимовку судовъ въ городскихъ затонахъ и гаваняхъ, 8) о разнаго рода таксахъ (на хлѣбъ, мясо и др.), 9) о правилахъ для завѣдыванія капиталами и другими городскими имуществами, а также лѣчебными, благотворительными и иными учрежденіями, 10) планы города, 11) инструкціи или правила для управы и другихъ исполнительныхъ органовъ, 12) всякаго рода составляемыя думою обязательныя постановленія, 13) городской бюджетъ, 14) сверхсмѣтные расходы. Такимъ образомъ всѣ сколько-нибудь важныя постановленія думы нуждаются въ спеціальномъ утвержденіи.

Послѣ всего, что было говорено выше, нѣтъ нужны повторять, что подобный порядокъ, стѣсняющій городскія управленія въ завѣдываніи городскими дѣлами, не можетъ быть признанъ нормальнымъ, и города должны быть освобождены по большинству перечисленныхъ пунктовъ отъ права veto со стороны администраціи. Кругъ дѣлъ, подлежащихъ утвержденію, слѣдуетъ ограничить предѣлами самаго необходимаго. Сюда, на нашъ взглядъ, можно включить лишь займы, отчужденіе городскихъ имуществъ (исключая маломѣрныхъ участковъ), долгосрочные (свыше 18 лѣтъ) контракты и концессіи, планы урегулированія города, свѣрхсмѣтные расходы; этотъ перечень настолько невеликъ, что создавать ради него особыя инстанціи для утвержденія нѣтъ смысла. Разрѣшеніе займовъ необходимо проводить въ законодательномъ порядкѣ, черезъ Государственную Думу; одобреніе плановъ регулированія, долгосрочныхъ контрактовъ и концессій удобнѣе оставить на министерствѣ внутреннихъ дѣлъ; разрѣшеніе отчужденія городскихъ недвижимыхъ имуществъ и сверхсмѣтныхъ расходовъ можно предоставить губернатору.

Въ отношеніи обязательныхъ постановленій слѣдуетъ придерживаться общихъ требованій, т.-е. чтобы они не шли въ разрѣзъ съ закономъ и не выходили изъ сферы компетенціи городского управленія; губернаторъ долженъ оцѣнивать ихъ лишь съ точки зрѣнія законности, пріостанавливая и передавая на разсмотрѣніе окружного суда тѣ изъ нихъ, которыя составлены съ нарушеніемъ закона. Въ этой области можетъ быть допущено лишь одно исключеніе. Передавая наружную полицію въ руки город-

скихъ управленій, центральная власть однако остается заинтересованной въ поддержаніи порядка на мѣстахъ, и губернатору должно быть предоставлено право утверждать обязательныя постановленія городскихъ думъ, касающіяся поддержанія тишины и порядка въ общественныхъ мѣстахъ.

Наконецъ, что касается бюджета, составленіе его необходимо предоставить свободному усмотрѣнію самихъ городскихъ управленій. Бюджетное право представляетъ наибольшую цѣнность для городского самоуправленія, одну изъ его основъ, и налагать на него руки нельзя безъ ущерба для самостоятельности городского самоуправленія. Администрація должна лишь наблюдать за тѣмъ, чтобы годичная смѣта была составлена съ соблюденіемъ требованій закона, не входя въ разсмотренія ея по существу. Въ тѣхъ случаяхъ, когда въ смѣту не внесены ассигновки на обязательныя для города повинности, либо введены доходы отъ налоговъ и сборовъ, не установленныхъ въ законномъ порядкѣ, либо показанъ дифицитъ и не указаны средства на его покрытіе, городская смѣта должна быть пріостановлена губернаторомъ и направлена въ окружный судъ для исправленія. Если же смѣта составлена съ соблюденіемъ законныхъ требованій, губернаторъ не долженъ имѣть права задерживать ея исполненія.

Въ рукахъ администраціи есть еще одно право, сильно ограничивающее самостоятельность городского самоуправленія, — право утвержденія всѣхъ должностныхъ лицъ городского управленія. Ст. 118 Город. Полож. предоставляетъ утвержденіе городскихъ головъ министру внутреннихъ дѣлъ, либо губернатору, смотря по рангу города, а утвержденіе членовъ управы и городскихъ секретарей—повсемѣстно губернатору; въ случаѣ не утвержденія, городскія думы должны произвести новые выборы (ст. 119), а если и вторичные выборы не получатъ одобренія, то должности замѣщаются лицами по назначенію администраціи. Утвержденію со стороны губернатору также подлежатъ всѣ городскіе служащіе, приглашаемые для занятія должностей городскою управою и городскимъ головою. Такимъ образомъ, ни одно лицо не можетъ занять даже самой незначительной должности по городскому управленію безъ согласія администраціи. Такого порядка нѣтъ ни въ одномъ государствѣ Западной Европы; въ Германіи, какъ общее правило, бургомистры и члены магистрата утверждаются администраціей, но лица, приглашаемыя на службу магистратомъ, утвержденію не подлежатъ; въ Бельгіи члены магистрата не нуждаются въ утвержденіи, а бургомистры назначаются

королемъ изъ числа членовъ муниципальнаго совѣта; въ Франціи и Англіи совсѣмъ нѣтъ права утвержденія должностныхъ лицъ городского управленія. По существу такое право администраціи ничѣмъ не можетъ быть оправдано; оно служитъ средствомъ подчиненія мѣстнаго самоуправленія цѣлямъ, преслѣдуемымъ центральной властью, и естественно, власть держится за него тамъ, гдѣ чувствуетъ свою силу. Но понятіе о самостоятельности мѣстнаго самоуправленія несовмѣстимо съ правомъ утвержденія, а тѣмъ болѣе назначенія отъ администраціи должностныхъ лицъ. Если городскія самоуправленія могутъ самостоятельно управлять дѣлами города, то они могутъ и выбирать по собственному усмотрѣнію подходящихъ лицъ для выполненія своихъ предначертаній. Иначе самоуправленіе лишается одной изъ главныхъ своихъ функцій, безъ взякихъ достаточныхъ къ тому основаній. Гласные думы и по нашему Городовому Положенію не нуждаются въ утвержденіи со стороны администраціи; вполнѣ логично и естественно, чтобы и избираемыя ими лица не требовали утвержденія въ должности, разъ самые выборы произведены законнымъ порядкомъ. Точно также городскія должностныя лица должны быть освобождены отъ подчиненія администраціи; они отвѣтственны передъ своими избирателями, а за злоупотребленія по должности и незаконныя дѣйствія должны отвѣчать передъ судомъ. Такая отвѣтственность будетъ гарантировать добросовѣстное и законномѣрное выполненіе ими своихъ служебныхъ обязанностей.

Наше Городовое Положеніе приравниваетъ выборныхъ должностныхъ лицъ городского управленія къ правительственнымъ чиновникамъ и ставитъ ихъ въ дисциплинарную зависимость отъ администраціи; городскіе головы и члены управы считаются состоящими на государственной службѣ, имъ идутъ чины и ордена; вмѣстѣ съ тѣмъ губернаторъ можетъ дѣлать имъ предписанія и указанія, а губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе можетъ устранять ихъ отъ должности и предавать суду; дума же этого права лишена. Не удивительно, что городскія головы и члены управы чувствуютъ себя болѣе въ зависимости отъ администраціи, чѣмъ отъ думы, и направляютъ усилія къ тому, чтобы согласовать дѣятельность городского управленія съ „видами правительства“ и со взглядами мѣстной администраціи. Это — главная ихъ забота, выполненіе же требованій, ставимыхъ городскою думою, отодвигается на второй планъ. При такихъ условіяхъ люди съ чувствомъ собственнаго достоинства, съ независимымъ характеромъ не идутъ на городскія должности,

если же и попадаютъ въ городскія головы, то долго не засиживаются—либо сами уходятъ, либо отстраняются администраціей; мѣста ихъ занимаются людьми покладистыми, могущими услужливо относиться къ начальству, либо дипломатами, направляющими главныя старанія къ тому, чтобы успѣшно балансировать между желаніями гласныхъ и требованіями губернатора. Почти повсемѣстно городское хозяйство находится въ слабыхъ, неумѣлыхъ, безпечныхъ рукахъ. Измѣнить это положеніе можно, лишь доставивъ городскимъ должностнымъ лицамъ независимое отъ администраціи положеніе. Пусть они знаютъ только одну волю—постановленія думы, одно побужденіе—благо городского населенія, одинъ запретъ—налагаемый закономъ. За губернаторами долженъ быть оставленъ надзоръ лишь за законностью дѣйствій городскихъ властей и право обращаться къ суду въ случаѣ обнаруженія злоупотребленій по должности, либо незакономѣрности въ ихъ распоряженіяхъ. Право отстраненія отъ исполненія обязанностей должно быть предоставлено суду въ его распорядительномъ засѣданіи; вердиктомъ же суда, по разсмотрѣніи дѣла, виновныя лица могутъ быть и совсѣмъ увольняемы отъ занимаемыхъ ими должностей.

Мы разсмотрѣли условія, опредѣляющія самостоятельность городскихъ управленій; это—свобода рѣшеній городскихъ дѣлъ, въ установленныхъ закономъ предѣлахъ, свобода въ распоряженіи городскими средствами и имуществами, ограниченная лишь самыми необходимыми требованіями, свобода выбора должностныхъ лицъ и зависимость послѣднихъ лишь отъ распорядительнаго органа городского самоуправленія—думы. Теперь обратимся къ внутреннему устройству органовъ городского управленія.

VI.

Внутреннее устройство: дума и управа.

Общая распорядительная власть въ городскомъ управленіи, по нашему Городовому Положенію, сосредоточивается въ рукахъ городской думы; на управу возлагается ближайшее завѣдываніе городскимъ хозяйствомъ, въ рамкахъ одобреннаго думою бюджета и на установленныхъ думою основаніяхъ. Дума производитъ выборы въ разныя должности и опредѣляетъ размѣры содержанія городскимъ должностнымъ лицамъ, издаетъ инструкціи для

управы, утверждаетъ годичный бюджетъ и вообще отпускаетъ всѣ требуемые кредиты, опредѣляетъ размѣры сборовъ, а также платы за пользованіе разными городскими сооруженіями и имуществами, устанавливаетъ таксы, слагаетъ недоимки, дѣлаетъ постановленія о займахъ, разрѣшаетъ пріобрѣтеніе и отчужденіе имуществъ, устанавливаетъ правила для завѣдыванія городскими учрежденіями, имуществами и капиталами, принимаетъ пожертвованія, составляетъ обязательныя постановленія, возбуждаетъ ходатайства отъ имени города. Управа является исполнительнымъ органомъ, дѣйствующимъ въ предѣлахъ смѣтъ и кредитовъ, отпущенныхъ думою; безъ разрѣшенія думы управа не можетъ израсходовать ни одной городской копейки; въ своемъ управленіи городскимъ хозяйствомъ управа представляетъ думѣ годичные отчеты; дума, черезъ посредство своей ревизіонной комиссіи, провѣряетъ отчеты и счета и въ случаѣ обнаруженія злоупотребленій можетъ просить администрацію о преданіи управы, либо отдѣльныхъ ея членовъ, суду. Въ завѣдываніи городскими учрежденіями, имуществами и капиталами управа руководится изданными думою правилами. Приглашеніе и увольненіе городскихъ служащихъ составляетъ право уже управы и городского головы, а не думы. Къ самостоятельному вѣдѣнію управы отнесены разрѣшеніе устройства разнаго рода промышленныхъ заведеній, разрѣшеніе частныхъ построекъ и утвержденіе ихъ плановъ. Въ общемъ распредѣленіе функцій между думою и управою произведено правильно. Въ частностяхъ, однако, необходимо внести рядъ исправленій. Такъ, общая схема нарушается тѣмъ, что предсѣдатель управы—городской голова является вмѣстѣ съ тѣмъ и предсѣдателемъ думы. Неудобства такого совмѣстительства очевидны. Какъ предсѣдатель управы, городской голова есть органъ исполнительной власти, подлежащій контролю думы; являясь же предсѣдателемъ думы, онъ имѣетъ распорядительную и контролирующую власть въ отношеніи къ исполнительнымъ органамъ и прежде всего къ самому себѣ. Въ качествѣ предсѣдателя думы, онъ можетъ не ставить на повѣстку засѣданія, либо снимать съ нея вопросы, неудобные для управы, можетъ такъ направлять пренія въ думѣ, чтобы они не могли принять непріятный для управы оборотъ и т. д. Главенствующая роль будетъ обезпечена думѣ лишь тогда, когда у нея будетъ свой особый предсѣдатель, подобно тому какъ это имѣетъ мѣсто въ земскихъ собраніяхъ и петербургской городской думѣ.

Представляетъ также большую важность порядокъ преданія суду городского головы и членовъ управы. По дѣйствующему Городовому Положенію, право преданія суду принадлежитъ губернскимъ по гор. дѣл. присутствіямъ, дума же можетъ лишь просить о преданіи управы суду, но сама этого сдѣлать не можетъ. Мы уже указывали ранѣе, что такой порядокъ ставитъ должностныхъ лицъ городского управленія въ большую зависимость отъ администраціи, чѣмъ отъ думы. Должно быть какъ разъ наоборотъ; управа выбирается думою, дѣйствуетъ по ея довѣренности, предъ ней отчитывается; предъ ней же она и должна отвѣчать за свои дѣйствія. Городовое Положеніе 1870 года давало думѣ право преданія управы суду съ временнымъ устраненіемъ отъ должности. Это право необходимо теперь возстановить, и тогда думѣ будетъ обезпечена реальная власть надъ управой. Вѣдь теперь, услуживая губернской администраціи и исполняя ея велѣнія, городская управа можетъ чувствовать себя въ полной безопасности, можетъ дѣйствовать вопреки желаніямъ думы; администрація не предастъ своихъ исполнителей въ руки правосудія. Но предоставляя думѣ право преданія управы суду, необходимо, какъ мы говорили ранѣе, оставить и администраціи право возбужденія передъ окружнымъ судомъ дѣлъ о привлеченіи къ отвѣтственности должностныхъ лицъ городского управленія, причемъ судъ уже будетъ рѣшать, нужно ли дать дальнѣйшій ходъ возбужденному администраціей дѣлу. Это необходимо на тотъ случай, если дума, и при наличности злоупотребленій со стороны управы, пожелаетъ покрыть своихъ ставленниковъ.

Отъ отношеній между думою и управою обратимся къ составу и организаціи самой думы. Дѣйствующее Городовое Положеніе число гласныхъ думы ставитъ въ зависимость какъ отъ числа избирателей, такъ и отъ количества городского населенія; Городовое Положеніе 1870 года ставило его въ зависимость только отъ числа избирателей. При ограниченномъ кругѣ избирателей, нынѣ дѣйствующая система, на нашъ взглядъ, предпочтительнѣе, такъ какъ размѣры городского хозяйства прежде всего опредѣляются именно величиною города. При всеобщемъ избирательномъ правѣ, когда число избирателей будетъ соотвѣтствовать количеству населенія, въ сущности безразлично, какой признакъ избрать для опредѣленія числа гласныхъ. Практически удобнѣе опираться на цифру населенія, что и дѣлается всюду въ Западной Европѣ. Въ общемъ, благодаря сильному сокращенію числа

избирателей, сократились, по новому Городовому Положенію, и числа гласныхъ. Такъ, въ Петербургѣ вмѣсто 252 гласныхъ стало всего 160, въ Москвѣ съ 180 число гласныхъ сократилось до 160, въ Ростовѣ-на-Дону—съ 72 до 50, въ Екатеринославѣ—съ 72 до 43, въ Херсонѣ—съ 72 до 32, въ Керчи—съ 72 до 26 и т. д. [1]). Малое число гласныхъ всюду даетъ себя чувствовать; повсемѣстно слышатся жалобы, что не хватаетъ работниковъ для городского дѣла; одни и тѣ же лица принуждены заразъ работать въ нѣсколькихъ комиссіяхъ; общее мнѣніе, что члены городскихъ комиссій настолько завалены дѣлами, что это отзывается и на продуктивности самой работы и на ея своевременности; нѣкоторыя дѣла залеживаются въ комиссіяхъ по годамъ. Г. Шрейдеръ приводитъ слѣдующій характерный примѣръ распредѣленія работы между гласными керченской думы. Изъ 23 гласныхъ думы 1 былъ членомъ въ одной комиссіи, 2—въ двухъ комиссіяхъ, 1—въ трехъ, 1—въ четырехъ, а остальные 18 гласныхъ состояли одновременно не менѣе чѣмъ въ пяти комиссіяхъ, причемъ двое гласныхъ работали въ 12 комиссіяхъ, двое—въ 13 комиссіяхъ и одинъ—въ 18 комиссіяхъ. Это хорошо рекомендуетъ трудолюбіе г.г. гласныхъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ указываетъ, что керченское городское хозяйство для своего веденія нуждается не въ 23 гласныхъ, а по крайней мѣрѣ въ 50—60 гл. Съ каждымъ годомъ городскіе бюджеты увеличиваются, городское хозяйство разрастается, и недостатокъ въ гласныхъ даетъ себя чувствовать все острѣе. Городская реформа должна будетъ удовлетворить этой потребности. Число гласныхъ необходимо будетъ поставить въ соотвѣтствіе только съ количествомъ населенія, примѣрно по такой схемѣ, чтобы минимумъ гласныхъ былъ опредѣленъ въ 30 челов. и чтобы число это повышалось для городовъ съ населеніемъ въ 25 тыс. жит.—до 50 челов., въ городахъ съ населеніемъ 50 тыс. жит.—до 80 челов., въ городахъ съ населеніемъ 100 тыс. жит.—до 120 челов. и далѣе въ такой прогрессіи, чтобы въ городахъ съ милліоннымъ населеніемъ оно достигло 250 челов. Эту послѣднюю цифру считаетъ достаточной для Петербурга комиссія петербургской думы, вырабатывавшая проектъ новаго Городового Положенія. Опредѣленіе числа гласныхъ, соотвѣтственно цифръ населенія, должно быть предоставлено городской думѣ передъ каждыми новыми выборами.

---

[1]) Цифры эти приведены въ книгѣ Г. Шрейдера „Наше Городское Общественное Управленіе“.

Гласные у насъ выбираются на 4 года, причемъ одновременно обновляется весь составъ городской думы; совершенно такъ же дѣло происходитъ и во Франціи. Въ другихъ государствахъ обыкновенно городскія думы обновляются по частямъ, такъ что одновременно переизбирается $^1/_3$ гласныхъ (въ Англіи, большинство нѣмецкихъ государствъ), $^1/_2$ гласныхъ (Бельгія) и даже $^1/_5$ гласныхъ (Италія); такой порядокъ преслѣдуетъ цѣль внести болѣе устойчивости въ направленіе городскихъ дѣлъ; въ англійскихъ городахъ не удовлетворяются частичнымъ переизбраніемъ членовъ городского совѣта; тамъ $^1/_4$ часть членовъ (альдермены) выбираются на срокъ вдвое большій, чѣмъ прочіе гласные—6 лѣтъ вмѣсто 3-хъ. Нужно ли намъ мѣнять свою систему? Практика городскихъ управленій не даетъ къ тому основаній; жалобъ на рѣзкія колебанія въ курсѣ городской дѣятельности у насъ не слышно. Большинство гласныхъ избираются всегда старые. Одновременное обновленіе состава гласныхъ обезпечиваетъ постоянный притокъ свѣжихъ элементовъ; затруднять такой приливъ свѣжихъ силъ едва ли было бы цѣлесообразно. Четырехлѣтній срокъ и одновременное обновленіе можно оставить и на будущее время. Быть-можетъ, практика всеобщаго избирательнаго права поведетъ дѣйствительно къ рѣзкимъ измѣненіямъ въ составѣ гласныхъ, въ зависимости отъ того, какая партія въ данный моментъ будетъ имѣть большое вліяніе на избирателей; и разъ такіе рѣзкія измѣненія въ составѣ гласныхъ будутъ оказывать вредное вліяніе на управленіе городскимъ хозяйствомъ, всегда можно будетъ измѣнить этотъ порядокъ въ сторону обезпеченія городскимъ думамъ болѣе устойчиваго состава. А пока неудобствъ не возникаетъ, нѣтъ нужды отказываться отъ стараго порядка, къ которому населеніе уже привыкло.

Внутреннее устройство думы должно быть опредѣлено закономъ лишь въ общихъ чертахъ, установленіе подробностей внутренняго распорядка слѣдуетъ предоставить уже самой думѣ, которая можетъ вырабатывать для этого особый наказъ. Законъ долженъ указать лишь главнѣйшіе функціи предсѣдателя, порядокъ созыва думскихъ собраній, необходимое для дѣйствительности засѣданій число гласныхъ и число голосовъ, требующееся для постановленія думскихъ рѣшеній; все остальное слѣдуетъ предоставить усмотрѣнію думы, которая путемъ наказа можетъ установить порядокъ думскаго производства, какъ, напримѣръ, составленіе журналовъ, порядокъ баллотировки и представленіе докладовъ, предъявленія запросовъ, составленія отдѣль-

ныхъ мнѣній гласныхъ и проч. Предсѣдатель долженъ избираться самой думой срокомъ на 1 годъ; ему будетъ принадлежать не только руководство преніями, но и общее наблюденіе, черезъ посредство городского секретаря, за дѣлопроизводствомъ въ думѣ, созывъ собраній думы и составленіе повѣстки думскаго засѣданія. Число очередныхъ думскихъ засѣданій установлено нашимъ закономъ не менѣе 4 и не свыше 24 въ годъ; расписаніе засѣданій устанавливается самою думою на годъ впередъ. Подобный порядокъ не вызываетъ никакихъ неудобствъ и можетъ быть сохраненъ на будущее время. Въ случаѣ надобности могутъ быть созываемы экстренныя собранія, но теперь требуется для этого разрѣшеніе губернатора. Эта зависимость отъ губернаторскаго разрѣшенія не оправдывается обстоятельствами; она создана для того, чтобы учредить губернаторскую цензуру надъ вопросами, подвергающимися обсужденію думы; равно и для очередныхъ собраній думы повѣстка вопросовъ теперь утверждается губернаторомъ, который можетъ снять съ нея любой вопросъ. Эти дискреціонныя права губернатора слѣдуетъ отмѣнить. Дума должна имѣть право свободно обсуждать какіе угодно вопросы и выносить по нимъ свои резолюціи, какъ объ этомъ мы уже говорили ранѣе; другое дѣло, конечно, не высказать свое мнѣніе, а сдѣлать постановленіе, подлежащее исполненію; тутъ дума можетъ дѣйствовать лишь въ предѣлахъ своей компетенціи. Созывъ экстренныхъ собраній долженъ зависѣть отъ предсѣдателя думы, который однако обязанъ созвать собраніе по требованію губернатора, либо $^1/_3$ гласныхъ (такъ обстояло дѣло по Положенію 1870 года, только собраніе созывалъ городской голова, такъ какъ особаго предсѣдателя думы не было).

Для дѣйствительности думскихъ рѣшеній и законности состава собраній можно оставить нормы, установленныя въ настоящее время, съ однимъ однако измѣненіемъ. Для законности засѣданія требуется прибытіе не менѣе $^1/_2$ гласныхъ въ городахъ, гдѣ число гласныхъ не превышаетъ 40 человѣкъ, въ остальныхъ городахъ достаточной считается наличность и $^1/_3$ всѣхъ гласныхъ. Законъ дѣлаетъ уступку для большихъ городовъ, такъ какъ опытъ показываетъ, что трудно собрать необходимое число гласныхъ. Доводъ этотъ нельзя признать основательнымъ; абсентеизмъ г.г. гласныхъ объясняется тѣмъ, что они выбираются изъ небольшого числа наиболѣе состоятельныхъ горожанъ, которые, вообще говоря, проявляютъ весьма малый интересъ къ городскимъ дѣламъ. Съ расширеніемъ круга избирателей городскими

дѣлами займутся люди болѣе дѣятельные и ближе принимающіе къ сердцу интересы населенія; абсентеизмъ гласныхъ, несомнѣнно, сильно ослабѣетъ; по крайней мѣрѣ, западно-европейскіе города не жалуются на слабое посѣщеніе гласными думскихъ засѣданій. Для дѣйствительности засѣданій всюду требуется наличность не менѣе $^1/_2$ гласныхъ. Эту норму необходимо строго соблюдать и у насъ; она обезпечиваетъ рѣшеніе дѣлъ не менѣе какъ $^1/_4$ состава думы; при допущеніи же законности засѣданій въ составѣ $^1/_3$ гласныхъ, дѣла могутъ быть рѣшаемы даже $^1/_6$ всего состава думы; при такомъ порядкѣ всегда возможно, что въ думѣ можетъ пройти рѣшеніе меньшинства только потому, что случайно представители большинства оказались болѣе неисправными и прибыли на засѣданіе въ маломъ числѣ. Для дѣйствительности рѣшеній думы у насъ, какъ и всюду, требуется абсолютное большинство голосовъ присутствующихъ на засѣданіи гласныхъ; для нѣкоторыхъ болѣе важныхъ постановленій (заключеніе займа, отчужденіе городского имущества, расцѣнка мѣстъ, назначенныхъ подъ застройку и урегулированіе города, выкупъ находящихся въ безсрочной арендѣ частныхъ усадебъ, переложеніе натуральныхъ повинностей въ денежныя, принятіе на обще-городскія средства содержанія улицъ, тротуаровъ и пр., дѣла объ отвѣтственности должностныхъ лицъ) требуется принятіе рѣшенія не менѣе какъ $^2/_3$ наличнаго числа гласныхъ. Это требованіе гарантируетъ, что наиболѣе важныя дѣла будутъ рѣшены въ худшемъ случаѣ $^1/_3$ всего состава думы, а обычно и половиною или большинствомъ всего состава городскихъ представителей. Требованіе это вполнѣ разумное, и мы бы включили въ составъ наиболѣе важныхъ дѣлъ, рѣшаемыхъ усиленнымъ большинствомъ, еще установленіе размѣра городскихъ налоговъ и тарифовъ на пользованіе городскими предпріятіями, а также и важнѣйшее изъ всѣхъ городскихъ дѣлъ—утвержденіе бюджета.

Объ отношеніяхъ между думою и управою мы говорили въ началѣ этой главы. Въ частности объ управѣ и вообще исполнительныхъ органахъ необходимо сказать еще нѣсколько словъ. Число членовъ городской управы опредѣляется теперь закономъ такъ: минимумъ управа должна состоять изъ городского головы и двухъ членовъ, въ губернскихъ городахъ число членовъ управы можетъ быть увеличено до трехъ, въ городахъ съ населеніемъ свыше 100 тыс. челов.—до четырехъ, въ столицахъ—до шести; дальнѣйшее увеличеніе числа членовъ управы можетъ послѣдовать лишь съ разрѣшенія министра; въ столицахъ, Одессѣ и

Ригѣ въ составъ управы входитъ еще товарищъ городского головы. Обновляется составъ управы неодновременно, а въ два срока. Этимъ достигается большая устойчивость состава управы, что имѣетъ значеніе для установленія извѣстной послѣдовательности въ управленіи городскимъ хозяйствомъ; но закрѣпленіе въ законѣ числа членовъ управы представляется нецѣлесообразнымъ; это слѣдуетъ предоставить самимъ городскимъ думамъ; только онѣ имѣютъ въ своемъ распоряженіи всѣ данныя, позволяющія опредѣлить необходимое число членовъ управы; съ ростомъ городского хозяйства, съ развитіемъ городского бюджета наличному составу управы становится все труднѣе справляться съ дѣлами, и дума въ нужный моментъ будетъ имѣть право увеличить число членовъ управы.

Отвѣтственность за веденіе городскихъ дѣлъ лежитъ на всемъ составѣ управы, но дума можетъ образовать изъ гласныхъ еще особыя исполнительныя комиссіи для завѣдыванія отдѣльными отраслями городского хозяйства. Опытъ исполнительныхъ комиссій въ тѣхъ русскихъ городахъ, гдѣ онѣ были учреждаемы, мало говоритъ въ ихъ пользу; одновременное существованіе исполнительныхъ комиссій и управы дробитъ управленіе городскимъ хозяйствомъ между нѣсколькими инстанціями, создаетъ разнаго рода тренія и лишаетъ веденіе городскихъ финансовъ и отчетности необходимаго единства и цѣльности. Въ Западной Европѣ только въ Англіи исполнительныя комиссіи составляютъ необходимую принадлежность городского управленія, но это обусловливается особенностями устройства англійскихъ муниципалитетовъ, которые являются одновременно и распорядительными и исполнительными органами, совмѣщая во-едино функціи думы и управы. Нашему устройству болѣе соотвѣтствовалъ бы порядокъ, принятый во многихъ нѣмецкихъ городахъ; тамъ магистраты состоятъ изъ нѣкотораго числа платныхъ и еще большаго числа неоплачиваемыхъ членовъ и образуютъ многочисленныя коллегіи; тѣ изъ гласныхъ, которые, обладая досугомъ, проявляютъ особый интересъ къ городскимъ дѣламъ, и попадаютъ въ число безплатныхъ членовъ магистрата. Такой порядокъ имѣетъ то преимущество, что всѣ члены думы съ исполнительными функціями объединяются въ одну коллегію, чѣмъ достигается нужное единство въ управленіи городскимъ хозяйствомъ; многочисленность же такой коллегіи избавляетъ ея членовъ отъ чрезмѣрнаго обремененія дѣлами; вмѣстѣ съ тѣмъ большое число гласныхъ получаетъ возможность принять непосредственное

участіе въ управленіи городскимъ хозяйствомъ. Такое устройство желательно установить и у насъ, предоставивъ думѣ, кромѣ платныхъ членовъ управы, выбирать еще и безплатныхъ членовъ, безъ всякаго ограниченія въ числѣ. Всѣ члены управы, какъ платные такъ и безплатные, должны обладать равными правами и пользоваться каждый однимъ голосомъ; дѣла, какъ и теперь, должны рѣшаться коллегіально, по большинству голосовъ. Къ спеціальнымъ функціямъ городского головы, кромѣ предсѣдательствованія въ управѣ и представительства, можетъ быть отнесено общее направленіе дѣятельностью городской полиціи, какъ мы это видимъ всюду на континентѣ Европы.

Этими главными положеніями, опредѣляющими общее устройство органовъ городского управленія, и слѣдуетъ ограничиться, предоставивъ самимъ городскимъ думамъ устанавливать детали внутренняго распорядка.

VII.

Городскіе финансы.

Послѣднія имѣющіяся офиціальныя свѣдѣнія о бюджетѣ русскихъ городовъ относятся къ 1901 году. Сумма всѣхъ обыкновенныхъ доходовъ (исключая средства, полученныя отъ займовъ) исчислялась въ 112 милліоновъ рублей; населеніе 868 русскихъ городовъ къ этому времени достигало 18 милл. человѣкъ (по переписи 1897 г. оно было исчислено въ 16.289 тысячъ душъ), такъ что на 1 душу городского населенія приходилось нѣсколько болѣе 6 руб. городского дохода. Эта въ общемъ небольшая сумма не является однако характерной для русскаго города; если возьмемъ мелкіе города, имѣющіе менѣе 20 тыс. жит., а такихъ у насъ значительное большинство, то городскіе доходы на 1 жителя будутъ равняться всего 3 р. 80 к.; въ среднихъ городахъ, съ населеніемъ 20—50 тыс. жит., доходъ на 1 жителя 5 р. 25 к. Небольшіе размѣры доходовъ русскихъ городовъ обусловливаются разнообразными причинами; объ этомъ ниже у насъ будетъ рѣчь, а теперь посмотримъ, изъ какихъ источниковъ наши города преимущественно черпаютъ свои средства. Болѣе подробныя данныя имѣются лишь для городовъ съ общественнымъ управленіемъ (значительная часть городовъ у насъ и до сихъ поръ не имѣетъ общественнаго управленія, а управляется чисто бюро-

кратически-правительственными чиновниками; Городовое Положеніе не распространено на города Царства Польскаго, Туркестана, нѣкоторые города Сибири и Закавказья). Общая сумма бюджетовъ самоуправляющихся городовъ равнялась въ 1901 году 98 милліон. рублей; 30,9% доходовъ получались отъ городскихъ налоговъ, 23,1%—отъ городскихъ имуществъ и оброчныхъ статей, 17,6%—отъ городскихъ предпріятій и 28,4% отъ другихъ видовъ доходовъ—правительственныхъ и земскихъ субсидій, городскихъ кредитныхъ учрежденій, отъ платы за ученіе, за лѣченіе и пр. Главными доходными источниками являются налоги и городскія имущества; доходъ отъ предпріятій (водопроводовъ, трамваевъ, боенъ и др.) пока не имѣетъ для нашихъ городовъ существеннаго значенія; тѣ 17½ мил. рубл., которые выручили города отъ своихъ предпріятій въ 1901 г., составляютъ валовой доходъ; точно опредѣлить чистый доходъ нѣтъ возможности, потому что помимо расходовъ на эксплоатацію предпріятій города тратятъ еще большія суммы на платежи по займамъ, заключеннымъ на устройство предпріятій; подсчета этого рода платежей въ министерскихъ сборникахъ не сдѣлано. Расходы на эксплоатацію предпріятій составляютъ 10,7 милл. руб., на уплату долговъ (всѣхъ вообще) свыше 9 милл. руб.; большая часть городского долга сдѣлана именно для сооруженія разнаго рода предпріятій. Сопоставляя эти цифры съ суммою валового дохода, мы можемъ сказать, что наши города пока еще не получаютъ отъ своихъ предпріятій свободныхъ остатковъ, которые можно было бы обратить на удовлетвореніе другихъ городскихъ потребностей; предпріятія только окупаютъ сами себя. Въ будущемъ, когда устройство разнаго рода предпріятій получитъ большее распространеніе и сами предпріятія достаточно разовьются и окрѣпнутъ, они могутъ стать виднымъ источникомъ доходовъ, подобно тому какъ это имѣетъ теперь мѣсто въ городахъ Запада, особенно въ Англіи и Германіи. Но этого времени намъ еще нужно долго ждать. Предпріятія въ качествѣ доходнаго источника имѣютъ свои достоинства; при умѣренныхъ тарифахъ, они доставляютъ городской кассѣ значительный доходъ, не обременяя населеніе. Англійскіе муниципалитеты, выручая большую прибыль отъ газовыхъ и электрическихъ заводовъ, трамваевъ и пр., часть ея обращаютъ обыкновенно на уменьшеніе размѣра городскихъ налоговъ. Однако, при неумѣренномъ пользованіи тарифами, предпріятія могутъ нанести и извѣстный ущербъ городскому населенію. Такія предпріятія, какъ водопроводъ, бойни, трамвай, газо-

вый заводъ, по существу своему являются монопольными, и установленіе высокихъ тарифовъ равносильно обложенію населенія косвенными налогами, которые всегда большею тяжестью падаютъ на малосостоятельные классы населенія; нѣкоторыя предпріятія—водопроводъ, канализація—имѣютъ большое санитарное значеніе; высокій тарифъ на воду, вывозъ и сплавъ нечистотъ будетъ налогомъ на чистоту и станетъ въ противорѣчіе съ санитарными мѣропріятіями города; высокій трамвайный тарифъ можетъ затруднить правильное разселеніе жителей по городской территоріи и т. д. Вообще въ установленіи тарифовъ приходится соблюдать большую осторожность.

Доходы отъ городскихъ имуществъ (главнымъ образомъ отъ гор. земель) и оброчныхъ статей играютъ у насъ видную роль, особенно въ небольшихъ городахъ, вообще хорошо обезпеченныхъ земельной собственностью; здѣсь они приносятъ даже больше дохода, чѣмъ налоги. Въ бюджетахъ городовъ съ населеніемъ ниже 20 тыс. жит. налоги даютъ $23,_5\%$, а имущества и оброчныя статьи—$42,_1\%$ всѣхъ доходовъ; въ городахъ съ населеніемъ 20—50 тыс. жит. доходы отъ налоговъ составляютъ $25,_4\%$ доходнаго бюджета, а отъ имуществъ и оброчныхъ статей—$33,_4\%$; въ крупныхъ городахъ налоги играютъ уже болѣе видную роль, чѣмъ имущества и оброчныя статьи. Городскія земли въ настоящее время эксплоатируются плохо; доходъ отъ нихъ получается ничтожный; въ мелкихъ городахъ (ниже 20 тыс. жит.) десятина приноситъ въ среднемъ 2 р. 42 к. дохода, въ среднихъ городахъ (20—50 тыс. жит.)—4 р. 39 коп. Городскія управленія не прилагаютъ усилій къ поднятію доходности земель. Съ упорядоченіемъ земельнаго хозяйства, съ производствомъ дренажныхъ или обводнительныхъ работъ на участкахъ, идущихъ подъ культуры, съ замощеніемъ и планировкой участковъ, отводимыхъ подъ застройку, съ измѣненіемъ условій торговъ и т. д., городскія управленія могли бы выручать вдвое и втрое противъ того, что приносятъ имъ земли теперь. Но рядъ городовъ, особенно города крупные, не богаты земельными имуществами; для нихъ налоги всегда будутъ представлять главный источникъ доходовъ.

Городовое Положеніе 1892 года предоставляетъ городамъ слѣдующіе сборы: оцѣночный сборъ съ недвижимыхъ имуществъ, сборы съ купеческихъ свидѣтельствъ 1-й и 2-й гильдіи, со свидѣтельствъ на мелочной торгъ и промысловыхъ свидѣтельствъ, съ билетовъ на торговыя и промышленныя заведенія, патентный сборъ съ питейныхъ заведеній, трактирный сборъ, сборы съ из-

вознаго промысла, съ лошадей и экипажей частныхъ лицъ, съ собакъ, съ перевознаго промысла и нѣкоторыя пошлины—за совершеніе, засвидѣтельствованіе и пр. разныхъ актовъ, за клейменіе мѣръ и вѣсовъ и др. Кромѣ того нѣкоторымъ городамъ разрѣшено взимать особый больничный сборъ съ рабочаго населенія, въ другихъ установленъ попудный сборъ съ привозимыхъ и отвозимыхъ товаровъ, курсовые сборы. Съ введеніемъ винной монополіи патентный сборъ былъ отмѣненъ, а вмѣсто него казна выдаетъ городамъ небольшія пособія; въ послѣднее время городамъ разрѣшено взимать сборъ съ автоматическихъ экипажей и велосипедовъ. Для всѣхъ сборовъ установлены закономъ максимальныя нормы, выше которыхъ города не имѣютъ права поднимать обложенія.

Имѣющіяся данныя показываютъ, что города наши далеко не использовали предоставленнаго имъ права обложенія; есть много еще городовъ, взимающихъ оцѣночный сборъ ниже допускаемаго закономъ максимальнаго размѣра (1% съ цѣнности или 10% съ доходности имуществъ); по даннымъ 1901 года въ крупныхъ городахъ сборъ равняется среднимъ числомъ 9% съ чистаго дохода, а въ мелкихъ городахъ (съ населеніемъ ниже 20 тыс. жит.) всего $7_{,8}$% доходности [1]); есть города, взимающіе сборъ въ размѣрѣ всего $^1/_8$% и даже $^1/_{16}$% съ цѣнности владѣній. Системы городской оцѣнки къ тому же страдаютъ крупными недостатками, такъ что, какъ общее правило, можно признать, что городскія недвижимыя имущества оцѣнены въ два-три, а то и во много разъ ниже дѣйствительной своей цѣнности. Получаются, напр., такіе курьезы, что Саратовъ, при одинаковомъ съ Тверью процентѣ взиманія, получаетъ отъ оцѣночнаго сбора такой же величины доходъ, хотя не можетъ быть сомнѣнія, что недвижимыя имущества Саратова обладаютъ цѣнностью по крайней мѣрѣ въ два раза большею; или Витебскъ и Елисаветградъ, города съ одинаковой цифрой населенія, одинаковымъ уровнемъ развитія торговли и промышленности, взимающіе оцѣночный сборъ въ одинаковомъ размѣрѣ (1% со стоимости), получаютъ отъ него: Витебскъ—60 тыс. руб., Елисаветградъ—18 тыс. руб. Надо думать, что при установленіи правильной оцѣнки наши города получили бы отъ оцѣночнаго сбора не 16 милл. руб. (въ 1901 г.),

---

[1]) Въ однихъ городахъ сборъ взимается съ цѣнности, въ другихъ—съ доходности владѣній; для вывода среднихъ величинъ процентъ взиманія всюду переведенъ съ цѣнности на доходность, принимая послѣднюю въ 10% первой.

а по крайней мѣрѣ 30 милл. руб., а при максимальной нормѣ сбора и всѣ 40 милл. руб. Далѣе слѣдуетъ отмѣтить, что въ большинствѣ городовъ совсѣмъ еще не установлено нѣкоторыхъ сборовъ, напр., съ извознаго промысла, съ лошадей и экипажей частныхъ лицъ, съ собакъ и др.

Однако тотъ фактъ, что наши города далеко еще не использовали предоставленнаго имъ права обложенія, совсѣмъ нельзя разсматривать, какъ доказательство широты доходныхъ источниковъ, переданныхъ городамъ. Это только свидѣтельствуетъ, что наши домовладѣльческія городскія думы совсѣмъ не были склонны къ усиленному обложенію гг. домовладѣльцевъ, свидѣтельствуетъ о нерадѣніи ихъ къ интересамъ населенія, которое нуждается и въ школахъ, и больницахъ, и хорошихъ мостовыхъ и удовлетворительномъ освѣщеніи и пр., но которому все это отпускается въ небольшихъ дозахъ „по недостатку средствъ“. Если бы города, широко удовлетворяющіе нужды своего населенія, не нуждались въ новыхъ налоговыхъ источникахъ, это, быть-можетъ, и было бы вѣскимъ аргументомъ. Но какъ разъ такихъ случаевъ у насъ и нѣтъ. Единственный городъ, поставившій у себя дѣло на европейскій образецъ,—Рига, хлопочетъ о подоходномъ налогѣ. Другіе большіе города—Одесса, Москва, Петербургъ уже использовали налоговые источники и стѣснены теперь въ средствахъ для дальнѣйшаго развитія городского благоустройства. Москва, напр., не можетъ обзавестись хорошими мостовыми и уже давно хлопочетъ о разрѣшеніи попуднаго сбора съ привозимыхъ и отвозимыхъ товаровъ, чтобы употребить суммы этого сбора на усовершенствованныя мостовыя. Почти всѣ крупнѣйшіе русскіе города довели оцѣночный сборъ до максимальнаго размѣра, а равно и другіе разрѣшаемые закономъ сборы. Налоговая система, установленная Городовымъ Положеніемъ 1892 года, становится уже тѣсною и нуждается въ расширеніи. Безъ улучшенія своихъ финансовъ наши города не справятся съ той массой задачъ, которая лежитъ сейчасъ передъ ними. Если лучшее использованіе земельнаго богатства, устройство доходныхъ предпріятій, доведеніе существующихъ налоговъ до максимальныхъ нормъ и дастъ нашимъ городамъ на первыхъ порахъ значительныя средства, то пойдутъ эти средства на то, чтобы поставить городское хозяйство хотя бы на ту высоту, на которой оно стоитъ въ крупныхъ городахъ, а затѣмъ наши городскія управленія очутятся въ такомъ же стѣсненномъ положеніи, которое уже испытываютъ наши болѣе культурные центры.

За образецъ для реформы городскихъ финансовъ лучше всего взять налоговую систему, установленную въ прусскихъ городахъ, какъ отличающуюся логической стройностью, правильностью теоретическихъ основаній и дающую на практикѣ превосходные результаты. Главные виды обложенія тамъ слѣдующіе: 1) подоходный налогъ, 2) реальные налоги—на домовладѣніе и торгово-промышленную дѣятельность, 3) „спеціальное“ обложеніе, 4) налогъ на обращеніе и незаслуженный приростъ цѣнности. Нашимъ городамъ извѣстна лишь вторая изъ перечисленныхъ группъ, остальныя три остаются для нихъ недоступными. Подоходный налогъ—наиболѣе справедливая форма обложенія; налогъ взимается со всѣхъ способныхъ платить горожанъ, независимо отъ источника доходовъ, сообразно ихъ достатку; къ обложенію привлекаются не отдѣльныя группы горожанъ, какъ при другихъ видахъ обложенія, а всѣ горожане, имѣющіе опредѣленный доходъ, обезпечивающій имъ удовлетвореніе главнѣйшихъ жизненныхъ потребностей. Подоходный налогъ является какъ бы логическимъ слѣдствіемъ широкаго избирательнаго права; участвуя въ опредѣленіи воли города, граждане должны принимать на себя и бремя покрытія городскихъ расходовъ. Подоходное обложеніе построено на принципѣ прогрессіи, такъ что съ меньшихъ доходовъ взимается и меньшій процентъ, съ возрастаніемъ дохода растетъ и процентъ взиманія; небольшіе доходы, необезпечивающіе удовлетвореніе главнѣйшихъ жизненныхъ потребностей, совсѣмъ освобождаются отъ налога; въ прусскихъ городахъ освобождены отъ налога доходы ниже 900 марокъ; съ этой суммы взимается налогъ въ размѣрѣ $0{,}_{62}\%$, процентъ прогрессивно повышается, пока не достигнетъ 4% съ доходовъ въ 10.000 марокъ и болѣе. Городамъ предоставлено взимать налогъ, въ видѣ добавочной ставки къ государственному налогу, причемъ добавочное обложеніе можетъ превышать основное въ $2^1/_2$ раза, поднимая процентъ взиманія для крупныхъ доходовъ до 10%. Прусскіе города широко пользуются этимъ правомъ; ставки городского налога превышаютъ въ Дуисбургѣ ставки государственнаго налога на 160%, въ Эссенѣ—на $180-200\%$, въ Эльберфельдѣ—на $186-236\%$ и т д. Подоходный налогъ играетъ главную роль въ налоговомъ бюджетѣ городовъ; Берлинъ выручилъ отъ него въ 1902 г. около 26 милліоновъ марокъ, т.-е. въ $1^1/_2$ раза больше всѣхъ налоговыхъ поступленій Москвы; это около половины всего налогового бюджета Берлина; Франкфурту подоходный налогъ приноситъ до 60% всѣхъ налоговыхъ поступленій.

Подоходный налогъ распространенъ и въ другихъ германскихъ городахъ и всюду онъ играетъ видную роль въ бюджетѣ; въ Брауншвейгѣ онъ даетъ около 96% всего налогового бюджета, въ Лейпцигѣ—75% и въ Дрезденѣ—57% и т. д. [1]).

Будущее Городовое Положеніе, построенное на демократическомъ избирательномъ правѣ, должно предоставить нашимъ городамъ право вводить подоходный налогъ—въ видѣ ли надбавокъ къ государственному налогу, если таковой будетъ установленъ (проектъ налога вырабатывается теперь правительствомъ), или въ видѣ самостоятельнаго налога. Городскія управленія при этомъ не должны быть стѣсняемы въ установленіи той или иной прогрессіи; законъ долженъ лишь установить предѣльныя нормы, т.-е. указать минимальную величину дохода, могущую быть обложенной налогомъ, и наивысшій процентъ обложенія. За образецъ такихъ нормъ едва ли можно было бы принять проектъ, выработанный рижской городской думой. По этому проекту, къ обложенію привлекаются доходы, начиная отъ 250 рублей; процентъ обложенія съ 1,2% медленно повышается, достигая 2% для доходовъ въ 5.000 руб., а далѣе растетъ уже быстрѣе, достигая 4% для доходовъ въ 25.000 руб. и 5% для доходовъ въ 40.000 руб. При такой прогрессіи, налогъ тяжеле для малыхъ доходовъ и легче для большихъ доходовъ, чѣмъ въ городахъ Пруссіи. Необходимо было бы оградить отъ обложенія по крайней мѣрѣ доходы ниже 400 руб.; высшую же норму можно было бы свободно увеличить, по примѣру Пруссіи, до 4% съ доходовъ въ 5.000 руб., предоставивъ городамъ назначать для болѣе высокихъ доходовъ высшій процентъ, примѣрно до 5% или даже 6%. Подоходный налогъ далъ бы нашимъ городамъ немалыя суммы; Рига ожидала отъ него 800 тыс. руб. въ годъ; въ Москвѣ, стало-быть, налогъ принесъ бы не менѣе 2 милл. руб. Вотъ тогда Москва имѣла бы и хорошія мостовыя, и удовлетворительную организацію санитарной части, и разныя учрежденія для рабочей массы населенія—библіотеки, народныя дома, страхованіе отъ безработицы и пр., на что теперь не находится средствъ.

Главнѣйшими видами реальныхъ налоговъ являются налоги на недвижимыя имущества и на торгово-промышленныя заведенія и занятія. Эти виды обложенія существуютъ на ряду съ по-

---

[1]) Цифры эти взяты изъ статьи проф. Озерова „Общіе принципы организаціи городск. финансовъ“, Извѣст. Моск. Гор. Думы, декабрь 1906 г.

доходнымъ налогомъ, и для этого есть свои основанія. Вся дѣятельность городского управленія по приведенію города въ благоустроенный видъ, по его оздоровленію, по развитію разнаго рода просвѣтительныхъ и друг. общественныхъ учрежденій прежде всего идетъ на пользу домовладѣнію и торговлѣ и промышленности, такъ какъ она усиливаетъ притокъ населенія въ городъ со стороны и поднимаетъ цѣнность недвижимыхъ имуществъ и торговые обороты города; вполнѣ справедливымъ поэтому представляется привлеченіе домовладѣнія, торговли и промышленности къ усиленному обложенію. Реальные налоги являются основой городского бюджета по дѣйствующему Городовому Положенію, и въ будущемъ за ними должно быть сохранено видное мѣсто въ городской налоговой системѣ. Въ частности установленная теперь высшая норма оцѣночнаго сбора—1% съ общей стоимости владѣнія или 10% съ его доходности—представляется намъ вполнѣ достаточной. Не надо упускать изъ виду, что домовладѣльцамъ, помимо оцѣночнаго сбора, придется платить изъ своего дохода и подоходный налогъ на общихъ основаніяхъ; кромѣ того съ нихъ же будутъ взиматься и сборы по такъ называемому „спеціальному“ обложенію, а также извѣстный процентъ съ „незаслуженаго прироста цѣнности“, о чемъ рѣчь будетъ ниже. Въ прусскихъ городахъ, гдѣ дѣйствуютъ всѣ эти виды обложенія, налогъ на недвижимыя имущества установленъ невысокій; съ цѣнности земли взимается обычно 0,2 % и въ нѣкоторыхъ случаяхъ процентъ взиманія поднимается до 0,4 % и 0,5 %; съ цѣнности строеній берется немного больше, но во всякомъ случаѣ процентъ не превышаетъ 10% съ чистаго дохода имуществъ. Установленіе чрезмѣрныхъ сборовъ съ домовладѣнія будетъ имѣть слѣдствіемъ сильный подъемъ квартирныхъ цѣнъ и, стало-быть, невыгодно отразится на положеніи необезпеченныхъ классовъ городского населенія. Зато обложеніе торговли и промысловъ, допускаемое дѣйствующимъ закономъ, представляется недостаточнымъ и можетъ быть расширено. Москва въ этомъ отношеніи представляетъ наглядный примѣръ, такъ какъ въ ней установлены всѣ виды обложенія торговли и промышленности, допускаемые Городовымъ Положеніемъ. Чистый доходъ недвижимыхъ имуществъ Москвы опредѣлялся на 1 янв. 1905 г. въ 54,2 милліона рублей; доходность подотчетныхъ (т. е. главнымъ образомъ акціонерныхъ) предпріятій, по свѣдѣніямъ московской казенной палаты, опредѣлялась въ 54,4 милліона рублей, а предпріятій, необязанныхъ публичной отчетностью—

65,7 милл. руб. Такимъ образомъ, доходность торгово-промышленныхъ предпріятій болѣе чѣмъ вдвое превышала доходность недвижимыхъ имуществъ; между тѣмъ доходъ, получаемый московскимъ городскимъ управленіемъ, распредѣлялся между ними въ обратномъ отношеніи: домовладѣніе давало 5,5 милл. руб., а обложеніе торговли и промысловъ—2,5 милл. руб. Разширеніе городского промыслового обложенія можетъ быть достигнуто путемъ предоставленія городамъ права участія въ государственномъ дополнительномъ промысловомъ налогѣ. Теперь города могутъ устанавливать сборы лишь съ промысловыхъ свидѣтельствъ, причемъ размѣры городскихъ сборовъ не могутъ превышать 15% цѣны, платимой въ казну за патенты, для крупныхъ предпріятій и 10% для мелкихъ предпріятій и личныхъ промысловыхъ занятій; этимъ выражается участіе городскихъ управленій въ основномъ государственномъ промысловомъ налогѣ, взимаемомъ въ видѣ платы за патенты и свидѣтельства; отъ дополнительнаго же промыслового налога, облагающаго торговыя и промышленныя предпріятія сообразно ихъ капиталамъ и прибылямъ, городскія управленія ничего не получаютъ; между тѣмъ дополнительный промысловый налогъ приноситъ казнѣ почти столько же, сколько и основной налогъ (въ 1904 г. доходъ казны отъ основного налога $34^1/_2$ милл. руб., а отъ дополнительнаго—32 милл. руб.); предоставленіе городамъ участія въ дополнительномъ промысловомъ налогѣ, хотя бы на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и въ основномъ, значительно повысило бы доходы городовъ отъ промыслового обложенія.

Не останавливаясь на болѣе мелкихъ городскихъ налогахъ—съ экипажей, лошадей, собакъ и пр., которые не могутъ играть большой роли въ городскомъ бюджетѣ, обращаемся къ двумъ видамъ обложенія, которымъ въ Германіи придается теперь большое значеніе, но которые остаются запретными для нашихъ городовъ. Въ томъ случаѣ, когда городское управленіе какимъ-либо начинаніемъ поднимаетъ цѣнность имуществъ опредѣленной группы домовладѣльцевъ, оно въ правѣ требовать съ послѣднихъ возмѣщенія ему части издержекъ по произведеннымъ работамъ. Напр., городъ разбиваетъ въ данной мѣстности паркъ или пролагаетъ новую улицу; отъ этого оказываются въ выигрышѣ владѣльцы сосѣднихъ участковъ, поднимающихся въ цѣнѣ вслѣдствіе приведенія мѣстности въ болѣе благоустроенный видъ. Справедливость требуетъ, чтобы собственники, безъ всякихъ усилій съ своей стороны получившіе приращеніе цѣнности сво-

ихъ владѣній, вернули бы городу цѣликомъ или частью его затраты; иначе за дѣло, принесшее особую выгоду извѣстной части землевладѣльцевъ, пришлось бы платить всѣмъ горожанамъ. Облагая владѣльцевъ участковъ, выигравшихъ отъ даннаго улучшенія, спеціальнымъ сборомъ, городъ только беретъ у нихъ часть той выгоды, которую онъ предварительно положилъ имъ въ карманъ. Это и есть „спеціальное обложеніе“, широко практикуемое не только въ нѣмецкихъ, но и англійскихъ и американскихъ городахъ. Въ прусскомъ законѣ право городовъ на спеціальное обложеніе выражено такимъ образомъ: „Для покрытія издержекъ по начинаніямъ, служащимъ общественнымъ интересамъ, общины могутъ требовать пособій отъ тѣхъ землевладѣльцевъ и промышленниковъ, которые выигрываютъ отъ названныхъ начинаній. Пособія должны требоваться общинами, если издержки по начинанію (включая расходы на погашеніе и уплату процентовъ) можно покрыть изъ общихъ налоговыхъ источниковъ“. Какъ на примѣръ, укажемъ на слѣдующій случай. Недавно Франкфуртъ-на-М. проложилъ новую улицу; расходы на нее были исчислены (главнымъ образомъ на отчужденіе участковъ) въ 780 тыс. мар.; изъ нихъ городъ принялъ на себя 501 тыс. мар., а 279 тыс. мар. разложилъ на владѣльцевъ участковъ, соприкасавшихся съ новой улицей; такъ какъ единовременный взносъ представлялся для большинства владѣльцевъ непосильнымъ, то вся сумма была разсрочена на 25 лѣтъ, съ уплатою $3^1/_2\%$ годовыхъ. Берлинъ за пятилѣтіе 1901—1905 г.г. проложилъ новыхъ улицъ и площадей и расширилъ старыхъ пространствомъ до 980 тысячъ кв. метр., изъ нихъ около 85% было уступлено владѣльцами безвозмездно (чтобы не платить сборовъ); экономія города отъ безплатной уступки земель исчисляется свыше 50 милліоновъ марокъ, и около 4 милл. мар. городъ получилъ спеціальныхъ сборовъ за прокладку улицъ. Нѣтъ ничего удивительнаго, что какъ въ Берлинѣ, такъ и въ другихъ городахъ, пользующихся правомъ спеціальнаго обложенія, дѣло урегулированія идетъ быстро. Предоставленіе подобнаго права нашимъ городамъ дастъ имъ возможность приняться за это дѣло, имѣющее огромное значеніе между прочимъ и въ санитарномъ отношеніи.

Цѣнность городскихъ недвижимыхъ имуществъ непрерывно растетъ вслѣдствіе роста городского населенія, увеличенія его торговопромышленныхъ оборотовъ и т. д., безъ всякихъ усилій со стороны владѣльцевъ имуществъ. Это такъ называемый „не-

заслуженный приростъ цѣнности". Такъ какъ этотъ приростъ въ значительной степени обусловливается дѣятельностью городскихъ управленій, которыя прокладываютъ трамвайные пути, улучшаютъ мостовыя и т. д., способствуя этимъ торгово-промышленному росту города, то естественно, чтобы часть незаслуженнаго прироста цѣнности попадала въ руки городского управленія путемъ особаго налога. Многіе германскіе города и ввели уже у себя этотъ налогъ въ той или иной формѣ. Налогъ взыскивается при переходѣ имущества къ новому собственнику. Разница въ цѣнѣ, по которой участокъ былъ купленъ и затѣмъ проданъ, выражаетъ приростъ его цѣнности; отсюда, путемъ вычитанія расходовъ на улучшеніе (вмѣстѣ съ процентами на капиталъ, вложенный въ эти улучшенія) и расходовъ по куплѣ—продажѣ, опредѣляется незаслуженный приростъ цѣнности; обложеніе этого послѣдняго возрастаетъ въ извѣстной прогрессіи; въ Бреславлѣ, напр., совсѣмъ не облагается приростъ ниже 10%; съ прироста до 20% взыскивается налогъ въ размѣрѣ 6% прироста, съ прироста отъ 20 до 30% взыскивается налога 8% и т. д. Высшая норма налога—25% съ прироста свыше 100% первоначальной цѣнности. Налогъ этого рода даетъ въ руки городовъ могучее средство для борьбы съ земельной спекуляціей; обыкновенно ставка налога увеличивается для участковъ, быстро переходящихъ изъ рукъ въ руки; такъ, въ томъ же Бреславлѣ приведенныя выше ставки примѣняются въ полномъ объемѣ по отношенію къ землямъ, пробывшимъ въ однѣхъ рукахъ менѣе 10 лѣтъ; при болѣе продолжительныхъ срокахъ ставки понижаются до $^2/_3$ и $^1/_3$ первоначальной суммы. Со спекуляціей города борятся и иными средствами. Въ Бреславлѣ, какъ и въ многихъ другихъ городахъ, дѣйствуетъ налогъ на обращеніе, т. е. взыскивается опредѣленный процентъ съ продажной цѣны участка при перемѣнѣ имъ собственника; если участокъ застроенъ, берется 1%; съ незастроенныхъ участковъ берется 2%. Наконецъ, обыкновенный оцѣночный сборъ, разъ онъ взимается не съ доходности, а со стоимости владѣнія, тоже оказываетъ сдерживающіе вліяніе на земельную спекуляцію, такъ какъ владѣльцы незастроенныхъ участковъ принуждены платить налогъ, хотя земля и не приноситъ имъ дохода. Это понуждаетъ ихъ приступать къ застройкѣ участковъ.

Итакъ, городамъ нашимъ можетъ быть открытъ цѣлый рядъ новыхъ доходныхъ источниковъ, въ видѣ подоходнаго налога, спеціальнаго обложенія, налоговъ на обращеніе и незаслужен-

ный приростъ цѣнности, усиленіе обложенія торгово-промышленныхъ предпріятій; эти новые источники, вмѣстѣ съ лучшимъ использованіемъ существующихъ, дадутъ городамъ необходимыя средства для выполненія стоящихъ передъ ними задачъ по улучшенію условій городской жизни.

VIII.

Избирательное право.

Самымъ основнымъ и необходимымъ условіемъ правильнаго устройства городского управленія является надлежащая организація городского представительства, построенная на разумныхъ основаніяхъ избирательная система. Направленіе городскихъ дѣлъ въ значительной степени зависитъ отъ того, въ чьихъ рукахъ находится городское управленіе, какіе слои городского населенія принимаютъ въ немъ участіе. На вопросъ, кто долженъ быть допущенъ къ завѣдыванію городскимъ хозяйствомъ, къ управленію дѣлами города,—европейскія избирательныя системы отвѣчаютъ разно. Въ однѣхъ странахъ къ избирательнымъ урнамъ допускается все взрослое мужское населеніе города, въ другихъ—лица съ самостоятельнымъ домовымъ хозяйствомъ, въ третьихъ—плательщики городскихъ прямыхъ налоговъ, въ четвертыхъ—отъ избирателя требуется еще грамотность и т. д. Но нигдѣ отвѣтъ не получается столь узкій и несостоятельный, какъ у насъ, гдѣ къ выборамъ допускаются лишь болѣе зажиточные горожане-собственники: 1) владѣльцы недвижимыхъ имуществъ, оцѣненныхъ для взиманія оцѣночнаго сбора въ суммѣ—для мелкихъ городовъ не менѣе 300 руб., для губернскихъ и болѣе значительныхъ уѣздныхъ городовъ не менѣе 1.000 руб., для г. Одессы и губернскихъ городовъ со 100 тыс. населеніемъ не менѣе 1.500 р. и для столицъ не менѣе 3.000 руб. и 2) владѣльцы торгово-промышленныхъ предпріятій, требующихъ выборки свидѣтельствъ 1-й и 2-й гильдіи, а въ столицахъ только 1-й гильдіи. Насколько высокъ этотъ имущественный цензъ, показываютъ до смѣшного малыя числа избирателей въ нашихъ городахъ. По официальнымъ даннымъ [1]), въ 132 городахъ съ населеніемъ свыше 20 тыс. жит. числилось всего 99.314 избирателей, при общемъ количествѣ

---

[1]) Отчетъ о денежныхъ оборотахъ городскихъ кассъ за 1901 г.

населенія въ 9.533 тыс. жит., т.-е. 1 избиратель приходился на 100 городскихъ жителей. Въ столицахъ это отношеніе было еще ниже: въ Петербургѣ избиратели составляли лишь 0,8% всего населенія, въ Москвѣ—0,6%. Въ другихъ большихъ городахъ процентъ избирателей равнялся: въ Ригѣ—1,5%, въ Кіевѣ—1,1%, въ Харьковѣ—1,3%, въ Саратовѣ—1,0%, въ Казани—0,9% и т. д.; то же и въ городахъ средняго калибра: въ Ярославлѣ—1,0%, въ Орлѣ—1,3%, въ Курскѣ—1,1% и т. д. Евреи совершенно лишены по закону избирательныхъ правъ; поэтому въ городахъ со значительнымъ еврейскимъ населеніемъ процентъ избирателей опускается особенно низко: въ Одессѣ онъ составлялъ всего 0,5%, въ Вильнѣ—0,4%, въ Кишиневѣ—0,5%, въ Елисаветградѣ—0,3%, въ Бѣлостокѣ—0,2% и т. д. Говорить при такихъ условіяхъ о представительствѣ интересовъ городского населенія, очевидно, было бы непозволительнымъ нарушеніемъ всѣхъ правилъ логики. Для сравненія укажемъ, что въ Берлинѣ, гдѣ дѣйствовалъ налоговой цензъ, насчитывалось въ 1895 году 300 тыс. городскихъ избирателей, составлявшихъ 17,9% всего числа жителей; въ англійскихъ городахъ, гдѣ къ выборамъ допускаются всѣ лица, имѣющія самостоятельную квартиру, число городскихъ избирателей около 20% всего населенія; во Франціи, при всеобщемъ избирательномъ правѣ (съ устраненіемъ женщинъ), число коммунальныхъ избирателей составляетъ 27,2% всего населенія. У насъ, гдѣ 1 избиратель приходится на 100 жителей, городскія дѣла находятся въ рукахъ небольшой кучки богатыхъ лицъ; представительства городского населенія въ сущности нѣтъ, а есть голая неприкрашенная олигархія, при которой вся выборная процедура обращается въ простую комедію.

Тотъ классъ, въ руки котораго переданы городскія дѣла, проявляетъ убійственное равнодушіе къ возложеннымъ на него обязанностямъ; къ выборамъ является менѣе половины всѣхъ избирателей; въ среднемъ для 132 городовъ съ населеніемъ свыше 20 тыс. жит. въ выборахъ 1901—02 г. участвовала ровно $^1/_3$ избирателей; въ рядѣ городовъ выборы проходили при участіи менѣе $^1/_4$, даже менѣе $^1/_5$ всѣхъ избирателей; напр., въ Воронежѣ къ избирательнымъ урнамъ явились лишь 20% избирателей, въ Орлѣ—19%, въ Екатеринбургѣ — 17%, въ Иркутскѣ — 10%; въ Ярославлѣ на выборы явилось всего 86 избирателей (12%), которые выбрали 56 гласныхъ, т.-е. въ сущности выбрали сами себя. Изъ небольшого круга избирателей въ гласные проходятъ наиболѣе выдающіеся по... своему богатству. Въ названной выше

книгѣ Г. Шрейдера приведены интересныя въ этомъ отношеніи данныя, касающіяся состава гласныхъ въ Москвѣ, Ростовѣ-на-Дону и Нахичевани-на-Дону. Оказывается, что въ Нахичевани средній имущественный цензъ домовладѣльца-избирателя равняется 1.539 руб., а имущественный цензъ гласнаго—4.035 руб.; въ Ростовѣ средній избиратель-домовладѣлецъ обладаетъ недвижимымъ имуществомъ цѣнностью въ 5.961 руб., а гласный—17.650 руб.; въ Москвѣ домовладѣлецъ-избиратель получаетъ въ среднемъ годового дохода 3.327 руб.; а средній доходъ гласнаго—5.084 руб.

Гласные являются достойными представителями своихъ избирателей. Какъ тѣ не являются на выборы, такъ гласные не посѣщаютъ засѣданій думы. Жалобы на неаккуратность гласныхъ—явленіе общее для всѣхъ русскихъ городовъ; въ Кіевѣ до $^1/_3$ гласныхъ пропускаютъ болѣе $^1/_2$ думскихъ засѣданій; въ Петербургѣ подобное явленіе вызвало даже вмѣшательство градоначальника, предложившаго думѣ принять особыя мѣры противъ непосѣщенія гласными думскихъ засѣданій. Въ Камышинѣ гласные не собрались въ законномъ числѣ даже для обсужденія росписи на 1900 годъ, и роспись поступила къ исполненію безъ разсмотрѣнія ея въ думѣ. Примѣры гласныхъ, не посѣщающихъ въ теченіе года ни одного думскаго засѣданія, далеко не рѣдки. Въ Ростовѣ одинъ изъ гласныхъ не посѣтилъ ни одного засѣданія даже въ теченіе трехъ лѣтъ, за что и былъ, наконецъ, оштрафованъ думою на 1 рубль. Въ книгѣ Г. Шрейдера собрано много фактовъ, доказывающихъ отсутствіе у большинства гласныхъ интереса къ городскимъ дѣламъ. Въ Севастополѣ, напр., въ теченіе болѣе года ни одна изъ пяти образованныхъ думою подготовительныхъ комиссій не могла приступить къ занятіямъ, за неявкою членовъ; въ Екатеринославѣ вопросъ о сооруженіи городскихъ боенъ въ теченіе 15 лѣтъ переходитъ изъ одной комиссіи въ другую, не подвигаясь ни на шагъ впередъ; въ Петербургѣ члены исполнительной оцѣночной комиссіи, исправно получая свое жалованье, въ теченіе многихъ мѣсяцевъ не производятъ, а вся комиссія въ цѣломъ не провѣряетъ ни одной оцѣнки; въ Нахичевани происходитъ самоупраздненіе всѣхъ исполнительныхъ комиссій, просуществовавшихъ два года и оказавшихся для гласныхъ прямою обузою и т. д. Что же удивительнаго, что городское хозяйство ведется изъ рукъ вонъ плохо, что Казань, напр., для сбалансированія доходовъ и расходовъ по городской смѣтѣ прибѣгаетъ къ усиленной вырубкѣ городского лѣса, а вмѣстѣ

съ тѣмъ оказывается, что никакого присмотра нѣтъ за городской собственностью, на которую нѣтъ даже плановъ, благодаря чему разными лицами захвачено городской земли до 80 дес. и 110 дес. городского лѣса, или исторія съ постройками въ Кіевѣ, гдѣ перерасходъ по сооруженію городского театра достигъ 300 тысячъ руб., по устройству гавани—130 тыс. руб. и т. д., или примѣръ Кишинева, продававшаго массами съ торговъ сады, виноградники и дома мѣстныхъ жителей за неплатежъ недоимокъ, примѣръ Самары, выдавшей своему городскому головѣ концессію на устройство трамвая, срокомъ на 50 лѣтъ, съ уплатою всего 2 т. руб. въ годъ въ городскую кассу и пр. и пр.

Отсутствіе интереса къ городскимъ дѣламъ, пониманія своихъ обязанностей, работоспособности—таковы отличительныя качества настоящаго состава городскихъ думъ. Система городской олигархіи доказала на практикѣ свою полную несостоятельность; и вмѣстѣ съ реформой городского устройства должна быть реформирована городская избирательная система. На какихъ началахъ она должна быть построена? Нуженъ ли какой-либо цензъ? Если имущественный цензъ далъ столь плохіе результаты, то, быть-можетъ, можно установить налоговой цензъ, предоставивъ, по примѣру Германіи и Италіи, избирательныя права всѣмъ плательщикамъ городскихъ прямыхъ налоговъ?

Тамъ, гдѣ дѣйствуетъ подоходный налогъ, плательщиками является большинство правоспособныхъ гражданъ, какъ это мы видѣли на примѣрѣ Берлина; но и здѣсь до $^1/_3$ взрослаго мужского населенія оказывается устраненнымъ отъ выборовъ; во-первыхъ, это—болѣе бѣдная часть рабочаго населенія, доходъ которой недостигаетъ суммы, съ которой начинается взиманіе налога; затѣмъ это—живущіе при родителяхъ взрослые сыновья, не имѣющіе самостоятельнаго заработка, и прислуга; наконецъ, сюда входитъ пришлое населеніе, прожившее въ городѣ менѣе установленнаго срока. Почему всѣ эти категоріи горожанъ признаются неспособными съ пользой для дѣла участвовать въ управленіи городомъ? Ходячая теорія о томъ, что къ управленію городомъ долженъ быть допущенъ лишь тотъ, кто путемъ уплаты налога участвуетъ въ тяготахъ городскихъ расходовъ, не выдерживаетъ критики. Налоги составляютъ лишь часть городского бюджета; другая его часть, въ видѣ доходовъ съ имуществъ и предпріятій города, получается путемъ косвенныхъ сборовъ со всѣхъ горожанъ, независимо отъ того, платятъ ли они прямые налоги, или нѣтъ. Да и нѣкоторые виды прямыхъ

налоговъ косвенно взыскиваются со всѣхъ гражданъ; такъ, обложеніе торговли и промысловъ перекладывается на потребителей товаровъ, обложеніе домовладѣнія — на квартирантовъ. Такимъ образомъ, въ составленіи городского бюджета принимаютъ участіе, въ конечномъ счетѣ, всѣ горожане; иначе и быть не можетъ. Нечего и говорить, что всѣ жители города въ равной мѣрѣ заинтересованы въ хорошемъ управленіи городскими дѣлами, бѣдняки даже въ большей степени, чѣмъ люди состоятельные, имѣющіе гораздо болѣе способовъ лучше устроить и обставить свою жизнь. Дѣйствительной причиной установленія налогового ценза служатъ соображенія иного рода. Одинъ изъ видныхъ теоретиковъ налогового ценза, Гольцъ, выражается такъ [1]): „Въ высшей степени важно не допустить, чтобы муниципальное управленіе попало въ руки бродячихъ рабочихъ элементовъ низшаго сорта. Не можетъ быть никакого вопроса о предоставленіи имъ избирательныхъ правъ... Отъ проникновенія подобныхъ элементовъ можно ждать не такого веденія муниципальныхъ дѣлъ, которое было бы проникнуто высшими взглядами и разумно-прогрессивными принципами, а исключительно лишь преслѣдованія эгоистическихъ выгодъ и интересовъ. Врядъ ли нужно доказывать, что законъ, который доставилъ бы этимъ массамъ рѣшительное вліяніе на муниципальныя дѣла, былъ бы чреватъ величайшими опасностями“. Тутъ ясно сквозитъ желаніе охранить среднее сословіе отъ подавленія его бѣдняками; вотъ это и есть побудительный стимулъ къ установленію налогового ценза. Опасенія Гольца совершенно неосновательны; во Франціи дѣйствуетъ всеобщее избирательное право, и однако никакой „величайшей опасности“ отъ этого не происходитъ; тамъ, гдѣ муниципалитеты находятся въ рукахъ соціалистовъ (Ліонѣ и др. городахъ), городскія дѣла идутъ своимъ чередомъ, хозяйство города ведется добросовѣстно и умѣло, „преслѣдованіе же эгоистическихъ выгодъ и интересовъ“ выражается въ томъ, что муниципалитеты удѣляютъ больше вниманія нуждамъ многочисленнаго рабочаго населенія, устраивая раздачу доброкачественнаго молока для кормленія грудныхъ дѣтей, открывая ясли, дѣлая взносы въ кассы страхованія отъ безработицы, выступая посредниками въ спорахъ между предпринимателями и рабочими и т. д. И наоборотъ, можно ли утверждать, что наши гласные, богатые соб-

[1]) Цитируемъ по книгѣ Оскара Пиффероуна: „Европейскія избирательныя системы“.

ственники, руководствуются въ своей дѣятельности на пользу города „высшими взглядами и разумно-прогрессивными принципами?“ Насколько эти великолѣпные эпитеты приложимы къ россійскимъ „городскимъ дѣятелямъ“, мы только что говорили.

Но если отказаться отъ налогового ценза, то, быть-можетъ, слѣдовало бы установить цензъ домохозяйственный, какъ это имѣетъ мѣсто въ Англіи? При допущеніи къ выборамъ лицъ, ведущихъ самостоятельное домашнее хозяйство, т.-е. имѣющихъ обособленную квартиру, въ число избирателей не попадаютъ, во-первыхъ, лица не имѣющія пристанища, т. е. обитатели ночлежныхъ домовъ, во-вторыхъ, съемщики комнатъ, въ третьихъ, дѣти, жвущія при родителяхъ, въ четвертыхъ—прислуга. Общимъ признакомъ ихъ служитъ отутствіе хозяйственной самостоятельности; какъ бы признается, что люди, не ведущіе своего домашняго хозяйства, не могутъ участвовать въ веденіи болѣе сложнаго хозяйства—городского, хотя по существу не можетъ быть никакой аналогіи между хозяйствомъ домашнимъ и городскимъ. Мы не станемъ входить въ разборъ основаній этого ценза, просто въ виду большой разницы, существующей между англійскими и русскими городами въ жилищныхъ условіяхъ. Въ Англіи многіе рабочіе являются собственниками домовъ и во всякомъ случаѣ громадное большинство живетъ въ обособленныхъ квартирахъ; съемъ отдѣльныхъ комнатъ распространенъ слабо. Въ нашихъ городахъ, особенно крупныхъ, наблюдается какъ разъ противоположное; рабочіе если не живутъ въ фабричныхъ казармахъ, то ютятся по койкамъ и каморкамъ. Въ Москвѣ до 200 тысячъ живутъ въ коечно-каморочныхъ квартирахъ; если присоединить сюда квартирантовъ, снимающихъ отдѣльныя комнаты, то составится почти 300-тысячное населеніе, которое было бы устранено отъ выборовъ, разъ отъ избирателя требовалось бы проживаніе въ обособленной квартирѣ. Очевидно, система, не допускающая къ участію въ городскихъ дѣлахъ рабочее населеніе (въ широкомъ смыслѣ, включая приказчиковъ, желѣзнодорожныхъ служащихъ, мелкихъ торговцевъ и промышленниковъ и т. д.—обычный контингентъ съемщиковъ комнатъ и каморокъ), не можетъ быть признана удачной. То же слѣдуетъ сказать и про образовательный цензъ; у насъ получилось бы то же, что было въ Италіи лѣтъ 10 назадъ; тамъ благодаря большому количеству неграмотныхъ въ избирательные списки не попадало до половины взрослаго мужского населенія.

Женщины устранены отъ выборовъ въ большинствѣ государствъ; у насъ женщины, ведущія торговое или промышленное

дѣло, либо владѣющія недвижимой собственностью, вносятся въ избирательные списки, но самостоятельнаго участія въ выборахъ принимать не могутъ, а должны передовѣрять свое право кому-либо изъ близкихъ; такъ дѣло обстоитъ и въ другихъ государствахъ, гдѣ право на участіе въ выборахъ даетъ фактъ владѣнія недвижимой собственностью, либо веденіе торговопромышленнаго предпріятія. Тамъ же, гдѣ избирательное право отдѣлено отъ имущественнаго (или налогового) ценза, законъ прямо лишаетъ женщинъ избирательныхъ правъ. Исключеніе составляетъ Англія, гдѣ женщины съ конца 80-хъ годовъ истекшаго столѣтія допущены къ мѣстнымъ выборамъ на равныхъ правахъ съ мужчинами, даже съ правомъ избранія въ гласные. Опытъ Англіи показываетъ, что участіе женщинъ въ муниципальномъ управленіи только приноситъ пользу; особенно полезны женщины въ школьномъ и благотворительномъ дѣлѣ, гдѣ дѣятельность ихъ заслужила только похвальные отзывы. Женщины пользуются избирательными правами также въ городахъ Швеціи и Норвегіи. Устраненіе женщинъ отъ участія въ городскомъ управленіи, какъ и въ общеполитической жизни, держится исключительно въ силу традицій, въ силу общаго приниженнаго положенія женщины въ правовомъ строѣ. Никакихъ основательныхъ мотивовъ въ пользу такого исключенія для цѣлой половины взрослаго населенія въ настоящее время привести уже нельзя. Если женщины мало развиты въ гражданскомъ и общественномъ отношеніяхъ, то виною этому ихъ гражданское неравноправіе. На первое время, можно ожидать, большинство женщинъ у насъ и сами не будутъ принимать участія въ выборахъ, но избирательное право послужитъ для нихъ лучшей гражданской школой. Если въ сосѣдней намъ Финляндіи женщины участвуютъ въ общеполитическихъ выборахъ и даже засѣдаютъ въ сеймѣ въ качествѣ депутатокъ, то у насъ онѣ во всякомъ случѣ могутъ быть допущены къ участію въ городскихъ дѣлахъ.

Не могутъ быть терпимы и ограниченія въ силу принадлежности къ извѣстному вѣроисповѣданію. У насъ совершенно лишены избирательнаго права евреи; въ городахъ, расположенныхъ въ чертѣ еврейской осѣдлости, въ городской думѣ допускаются представители еврейскаго населенія, но по назначенію губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія, причемъ число ихъ не можетъ превышать $^1/_{10}$ всего числа гласныхъ. Другія нехристіанскія вѣроисповѣданія также терпятъ ограниченія въ правахъ; хотя они и не лишены избирательныхъ правъ, но число гласныхъ-

нехристіанъ не можетъ превышать $^1/_5$ общаго числа гласныхъ. При старомъ режимѣ, когда права нехристіанскихъ народностей попирались самымъ безцеремоннымъ образомъ, указанныя ограниченія логически вытекали изъ всей государственной системы. Но послѣ указа 17 апрѣля 1905 года, провозгласившаго свободу вѣроисповѣдыванія, всякія ограниченія, связанныя съ принадлежностью къ той или иной религіи, должны быть отмѣнены. Думается, что излишне доказывать истины подобнаго рода.

Итакъ, мы приходимъ къ необходимости признанія всеобщаго избирательнаго права для городскихъ выборовъ. Всеобщее избирательное право нуждается однако въ болѣе точномъ опредѣленіи; оно имѣетъ свои ограниченія—по возрасту, продолжительности проживанія въ данномъ мѣстѣ и др. Проектъ городской реформы, выработанный комиссіей при петербургской думѣ, предлагаетъ всеобщее избирательное право, но со слѣдующими ограниченіями: избирательнаго права должны быть лишены лица не достигшія 25-лѣтняго возраста, прожившія въ городѣ до дня выборовъ менѣе 3-хъ лѣтъ сряду, находящіяся въ личномъ услуженіи въ качествѣ прислуги, состоящія на полицейской службѣ, несостоятельные должники, состоящія на попеченіи органовъ общественной благотворительности, состоящія подъ судомъ и слѣдствіемъ и городскіе недоимщики [1]). Наиболѣе существенными являются первые два ограниченія. Требованіе 25-лѣтняго возраста не представляется достаточно обоснованнымъ; у насъ гражданская правоспособность наступаетъ по достиженіи 21 года, какъ и всюду въ Европѣ; такимъ образомъ, полноправный по закону гражданинъ подвергнется на дѣлѣ значительному ограниченію своихъ правъ въ теченіе первыхъ 4 лѣтъ своей гражданской жизни. Въ Англіи, Франціи, Италіи и большинствѣ друг. государствъ предоставленіе политическихъ правъ совпадаетъ съ моментомъ совершеннолѣтія; политическія права не отдѣляются тамъ отъ гражданскихъ, да и нѣтъ для этого основаній. Если гражданину представляется свобода въ рѣшеніи такихъ важныхъ актовъ, какъ напр., вступленіе въ бракъ, если онъ можетъ совершать всѣ имущественныя сдѣлки, обязываться договорами и пр., то нѣтъ причинъ устранять его и отъ участія въ рѣшеніи городскихъ дѣлъ.

---

[1]) Проектъ вводитъ еще одно условіе—плату какого-либо городского налога, но предоставляетъ тѣмъ горожанамъ, которые не платятъ никакихъ налоговъ, уплачивать особый избирательный налогъ въ размѣрѣ 1 р. въ годъ; этотъ пунктъ, по существу неудачный, не ограничиваетъ права, такъ какъ каждый имѣетъ возможность внести 1 руб. въ годъ и стать избирателемъ.

Не можетъ же государство въ одно и то же время признавать человѣка совершенно зрѣлымъ для того, чтобы выбрать себѣ подругу на всю жизнь, и не зрѣлымъ для выбора гласнаго въ городскую думу на 4 года. Чтобы быть строго послѣдовательнымъ слѣдуетъ предоставить избирательное право всѣмъ достигшимъ гражданскаго совершеннолѣтія.

Цензъ осѣдлости, предлагаемый петербургской комиссіей, тоже слѣдуетъ признать чрезмѣрнымъ. Требованіе трехлѣтняго проживанія на одномъ мѣстѣ фактически устранитъ отъ выборовъ цѣлую массу рабочаго люда, стекающагося въ города. Приведемъ въ примѣръ Москву, гдѣ по переписи 1902 г. изъ 707 тыс. челов. достигшихъ совершеннолѣтія цѣлыхъ 129 тыс. челов. проживали въ предѣлахъ города менѣе 3 лѣтъ; такимъ образомъ, трехлѣтній цензъ осѣдлости устранилъ бы отъ выборовъ свыше $^1/_6$ всего взрослаго населенія. Изъ европейскихъ государствъ только въ Германіи и Австріи, да и то не во всѣхъ частяхъ, установленъ продолжительный цензъ осѣдлости; обыкновенно требуется проживаніе въ предѣлахъ города въ теченіе 3 лѣтъ, рѣже въ теченіе двухъ лѣтъ (въ Богеміи требуется даже 10 лѣтъ для лица, не владѣющаго собственностью); но въ государстахъ Германіи и Австріи избирательное право подвергнуто сильнымъ ограниченіямъ. Наоборотъ, въ Англіи, Бельгіи, Италіи отъ избирателя требуется проживаніе въ городѣ въ теченіе 1 года, а во Франціи — даже въ теченіе всего 6 мѣсяцевъ. Годичный срокъ можно было бы ввести и у насъ; если за это время избиратель и не совсѣмъ усвоитъ себѣ мѣстныя отношенія, то практически отъ этого едва ли можно ожидать какого-либо вреда. Въ современной жизни огромную роль играетъ дѣленіе на партіи: избиратель, хотя бы онъ прожилъ и 10 лѣтъ, въ большинствѣ случаевъ голосуетъ за списокъ какой-либо партіи, такъ какъ все равно имѣютъ шансы пройти на выборахъ только тѣ лица, которыхъ поддерживаетъ одна изъ существующихъ въ городѣ партій. Для того же, чтобы оріентироваться въ мѣстныхъ партійныхъ программахъ, не требуется слишкомъ продолжительнаго проживанія въ предѣлахъ города.

Устраненіе отъ выборовъ прислуги мотивируется обыкновенно тѣмъ, что прислуга, не имѣя своихъ собственныхъ опредѣленныхъ сужденій, склонна голосовать подъ давленіемъ своихъ господъ. У насъ такіе случаи, при низкомъ уровнѣ развитія лицъ, состоящихъ въ услуженіи, конечно, вполнѣ возможны. Но ощутительнаго вреда для городского управленія отъ избирательныхъ

правъ прислуги ожидать, думается намъ, нельзя. На первое время большинство прислуги сами будутъ уклоняться отъ участія въ выборахъ, не чувствуя къ нимъ интереса; если же прислуга будетъ посылаться къ избирательнымъ урнамъ своими господами, то ея голоса разобьются между разными кандидатами, сообразно съ воззрѣніями господъ; конечно, у лицъ, обладающихъ прислугой, есть и нѣчто общее, напр., несочувствіе слишкомъ радикальнымъ требованіямъ, но всегда можно ожидать, что часть прислуги, болѣе развитая, будетъ голосовать независимо отъ своихъ господъ, и ея голоса будутъ отданы тѣмъ, кто выставитъ на своемъ знамени именно радикальныя требованія. Положеніе прислуги вообще приниженное, и содѣйствовать закрѣпленіе этой приниженности лишеніемъ избирательнаго права не слѣдуетъ. Во Франціи и Бельгіи прислуга не лишена избирательныхъ правъ, и жалобъ на ея участіе въ выборахъ тамъ не слышно.

Также нѣтъ основаній къ устраненію отъ выборовъ и лицъ, состоящихъ на полицейской службѣ. Если опасаются давленія на выборы со стороны полиціи, то это можетъ имѣть мѣсто только при пассивномъ, а не активномъ избирательномъ правѣ, только въ томъ случаѣ, если бы полицейскій чиновникъ выставлялъ на выборахъ свою кандидатуру, что должно быть воспрещено закономъ; но объ этомъ рѣчь будетъ ниже.

Устраненіе отъ выборовъ несостоятельныхъ должниковъ и лицъ, ограниченныхъ въ правахъ по суду, обще всѣмъ законодательствамъ. Но не слѣдуетъ этого смѣшивать съ фактомъ привлеченія къ суду и слѣдствію; человѣкъ, находящійся подъ слѣдствіемъ, еще не преступникъ; онъ можетъ быть оправданъ, и тогда лишеніе его избирательныхъ правъ будетъ несправедливо. Привлеченіе къ слѣдствію — шагъ очень легкій, и если оно будетъ сопровождаться временнымъ лишеніемъ избирательныхъ правъ, это дастъ администраціи сильное орудіе для устраненія нежелательныхъ кандидатовъ и давленія на выборы. Поэтому необходимо точно оговорить, что устраняются отъ выборовъ только лица, ограниченныя въ правахъ по суду, т.-е. такія, относительно которыхъ уже состоялся приговоръ суда.

Весьма распространеннымъ ограниченіемъ является лишеніе избирательныхъ правъ лицъ, пользовавшихся общественной благотворительностью. На этомъ основаніи въ нѣмецкихъ городахъ устранены отъ выборовъ рабочіе, пользовавшіеся безплатнымъ лѣченіемъ въ городскихъ больницахъ, либо получавшіе въ моментъ безработицы какое-либо пособіе отъ благотворительнаго комитета.

Въ сущности—это замаскированный способъ устранить отъ выборовъ все бѣдное городское населеніе. У насъ города устраиваютъ безплатныя больницы, амбулаторіи, родильные пріюты, приглашаютъ врачей для подачи безплатной помощи бѣднымъ на дому; слѣдовательно, при введеніи сказаннаго ограниченія, городское управленіе своею дѣятельностью сознательно суживало бы кругъ городскихъ избирателей; оно отнимало бы лѣвой рукой то, что давало правой. Конечно, такое положеніе не можетъ быть оправдано разумными доводами. То же слѣдуетъ сказать и относительно выдачи пособій. Безработица является зломъ, не зависящимъ отъ воли отдѣльнаго человѣка, а обусловленнымъ ходомъ экономической жизни всего народа. Вмѣнять ее въ вину рабочему, вытолкнутому на мостовую вслѣдствіе сокращенія работъ на фабрикѣ, и лишать человѣка, очутившагося въ бѣдѣ, еще и избирательныхъ правъ, разъ городское управленіе окажетъ ему временную поддержку, значило бы уподобить его бѣдному Макару, на голову котораго сыплются всѣ шишки. Бельгія и Франція—страны со всеобщимъ избирательнымъ правомъ—не лишаютъ избирательныхъ правъ лицъ, обращающихся къ общественной помощи. Наконецъ, устраненіе отъ выборовъ городскихъ недоимщиковъ, быть-можетъ, логичное при дѣйствіи налогового ценза, является уже нелѣпымъ при всеобщемъ избирательномъ правѣ, такъ какъ ставитъ плательщиковъ городскихъ налоговъ въ положеніе худшее, чѣмъ лицъ, не уплачивающихъ прямыхъ налоговъ.

Итакъ, разсмотрѣвъ выставляемыя обычно ограниченія всеобщаго избирательнаго права, мы могли бы предложить такую его формулировку: правомъ голоса въ городскихъ избирательныхъ собраніяхъ пользуются лица обоего пола, достигшія 21 года, прожившія въ данной мѣстности не менѣе 1 года и неограниченныя въ правахъ по суду.

Въ большинствѣ европейскихъ государствъ избирательное право на городскихъ выборахъ равное, т.-е. каждый избиратель пользуется лишь однимъ голосомъ. Неравное право мы встрѣчаемъ въ нѣкоторыхъ государствахъ Германіи, гдѣ дѣйствуетъ разрядная система; система эта однако основана на налоговомъ цензѣ и исходитъ изъ положенія, что степень участія избирателя въ городскомъ управленіи должна соотвѣтствовать количеству платимыхъ имъ налоговъ; очевидно, при всеобщемъ избирательномъ правѣ, основанномъ на другомъ принципѣ, эта система не примѣнима. Въ Бельгіи неравное право осуществляется путемъ

предоставленія добавочныхъ голосовъ лицамъ съ образовательнымъ цензомъ, собственникамъ и горожанамъ, достигшимъ 35-лѣтняго возраста. Эта причудливая система изобрѣтена правящей католической партіей съ цѣлью удержанія своихъ позицій отъ натиска радикальной и соціалистической демократіи, что въ общемъ ей пока и удается; съ паденіемъ господства католической партіи рухнетъ и эта искусственная система, не вяжущаяся съ великимъ принципомъ гражданскаго равноправія. Намъ нѣтъ смысла заимствовать изъ Европы такія стороны ея мѣстнаго устройства, которыя имѣютъ случайное существованіе и обречены на скорое исчезновеніе. Избирательное право должно быть равное, прямое и тайное (открытое голосованіе сохранилось только въ Пруссіи, да и здѣсь оно наканунѣ исчезновенія).

Пассивное избирательное право, т.-е. право быть выбраннымъ въ гласные, по существу не должно отличаться отъ активнаго избирательнаго права; тутъ можно внести лишь небольшія ограниченія, сводящіяся къ устраненію отъ выбора въ гласные тѣхъ лицъ, которыя связаны условіемъ дисциплины, какъ военнослужащіе, полицейскіе чины, духовенство, служащіе по городскому управленію, либо поставлены въ качествѣ органовъ надзора — высшіе чины администраціи и прокурорскаго надзора, либо находятся въ исключительно зависимомъ положеніи—прислуга, лица, пользующіяся постоянной помощью благотворительныхъ учрежденій.

Производство выборовъ нашимъ Городовымъ Положеніемъ возложено на само городское управленіе, а надзоръ за правильностью выборовъ — на мѣстную администрацію, съ предоставленіемъ губернскимъ по городскимъ дѣламъ присутствіямъ права отмѣнять выборы и назначать новые. Мы уже говорили ранѣе, что губернскія присутствія въ качествѣ инстанціи, надзирающей за законностью дѣйствій городского управленія, должны быть замѣнены окружными судами. Вмѣстѣ съ тѣмъ къ окружному суду должно перейти и наблюденіе за правильностью выборнаго производства; это вполнѣ гарантируетъ выборы отъ неправильныхъ дѣйствій городскихъ властей, почему самое производство выборовъ можно оставить въ рукахъ органовъ городского управленія, причемъ и въ этомъ дѣлѣ ему должна быть предоставлена извѣстная свобода дѣйствій. Законъ долженъ установить лишь общія основанія выборнаго производства, т.-е. опредѣлить условія, при которыхъ кандидатъ долженъ считаться избраннымъ въ гласные, предоставивъ опредѣленіе подробностей, какъ дѣленіе города

на избирательные участки, порядокъ подсчета голосовъ и пр., всецѣло усмотрѣнію городского управленія.

Требованіе абсолютнаго большинства голосовъ для избранія проведено далеко не всюду; въ тѣхъ же случаяхъ, когда выставляется такое требованіе, при неудачномъ исходѣ выборовъ допускается перебаллотировка, на которой имѣетъ значеніе уже относительное большинство. Болѣе правильной представляется система, принятая въ Бельгіи; здѣсь выборное производство заканчивается въ одинъ день; кандидаты, получившіе абсолютное большинство, считаются избранными; остающееся послѣ этого число мѣстъ распредѣляется между конкурировавшими избирательными списками пропорціонально числу поданныхъ за нихъ голосовъ, а въ предѣлахъ каждаго списка дѣло рѣшается относительнымъ большинствомъ; такимъ путемъ дается доступъ въ думу представителямъ меньшинства, которое при абсолютной системѣ всегда будетъ оставаться за флагомъ. Бельгійскую систему можно перенести и къ намъ; никакихъ затрудненій на практикѣ она не представитъ, такъ какъ все дѣло сводится къ простому подсчету числа голосовъ, поданныхъ за разные списки. Правильное функціонированіе этой системы обезпечивается путемъ офиціальнаго печатанія всѣхъ кандидатскихъ списковъ. Въ теченіе извѣстнаго времени до выборовъ партіи и отдѣльныя группы избирателей заявляютъ въ избирательное бюро списки выставляемыхъ ими кандидатовъ; избирательные бюро составляетъ текстъ избирательной записки, въ которой помѣщаются всѣ списки съ обозначеніемъ партій, ихъ заявившихъ. Всѣ избиратели снабжаются такими офиціальными отпечатанными записками, которыя только и считаются дѣйствительными; дѣло избирателя—отмѣтить на записке, за какой изъ списковъ онъ голосуетъ; если онъ желаетъ голосовать за кандидатовъ изъ разныхъ списковъ, то дѣлаетъ отмѣтку противъ каждаго изъ желательныхъ ему кандидатовъ, причемъ отмѣтки считаются дѣйствительными только въ числѣ, соотвѣтствующемъ числу подлежащихъ избранію гласныхъ. Система эта на практикѣ дѣйствуетъ правильно, не вызывая замѣшательствъ.

Этимъ мы и закончимъ нашъ очеркъ желательныхъ преобразованій въ устройствѣ городского управленія. Реформа должна коснуться почти всѣхъ статей дѣйствующаго Городового Положенія и въ сущности заново его перестроить; только при этомъ условіи она дастъ всѣ желаемые результаты и выведетъ наши города на широкій путь прогресса. Частичныя поправки не по-

могутъ дѣлу; это будутъ новыя заплаты на старомъ негодномъ кафтанѣ; нельзя, напр., предоставить городскому управленію полную свободу дѣйствій и оставить его по-прежнему въ рукахъ богатыхъ домовладѣльцевъ и промышленниковъ; точно также мало принесетъ пользы призваніе къ избирательнымъ урнамъ всѣхъ правоспособныхъ гражданъ, разъ руки ихъ по управленію городскими дѣлами по прежнему будутъ связаны усмотрѣніемъ администраціи. Только полное самоуправленіе, основанное на всеобщемъ избирательномъ правѣ, самостоятельности органовъ городского управленія и широкой ихъ компетенціи, пересоздастъ наши города, сдѣлаетъ ихъ здоровыми, благоустроенными и благоденствующими

IX.

Задачи нашихъ городовъ.

Въ заключеніе мы хотѣли бы сказать нѣсколько словъ о задачахъ, стоящихъ передъ нашими городскими управленіями. Это—настолько обширная тема, что ея хватило бы на цѣлую книгу. Стоитъ только сравнить обстановку городской жизни у насъ и на Западѣ, чтобы видѣть, насколько далеко ушли впередъ наши западные сосѣди и какъ много намъ надо сдѣлать рѣшительно во всѣхъ областяхъ городской жизни, чтобы приблизиться къ тому высокому уровню благоустройства, которымъ поражаютъ европейскіе города всякаго заѣзжаго русскаго обывателя. Мы ограничимся лишь нѣсколькими параллелями между нашей скудной дѣйствительностью и богатымъ опытомъ Запада.

Прежде всего нашимъ городскимъ управленіямъ необходимо приступить къ оздоровленію городовъ и приведенію ихъ въ благоустроенный видъ. Нужны хорошія мостовыя, правильная и регулярная очистка улицъ, достаточное число общественныхъ садовъ и бульваровъ, доброкачественная питьевая вода, гигіенично устроенная канализація и отвозъ и уничтоженіе мусора и т. д. Условія городской жизни, съ сосредоточеніемъ большого числа жителей на небольшой площади, выдвигаютъ эти задачи на первый планъ. Хорошія мостовыя необходимы не только какъ средство передвиженія, но и для исправнаго въ санитарномъ отношеніи содержанія улицъ; немощеная улица — море непролазной грязи осенью и очагъ пыли въ лѣтнее время; такую улицу нельзя чистить; улица съ плохой мостовой не допускаетъ

усовершенствованныхъ пріемовъ чистки и не можетъ содержаться въ надлежащей чистотѣ. Наши города тонутъ въ грязи, а въ сухое время окутаны облаками пыли. Если и найдете городъ, который былъ бы сплошь замощенъ, онъ составилъ бы рѣдчайшее исключеніе. Огромное большинство имѣютъ мощеныя улицы лишь въ центрѣ; часто мостовая идетъ узкой полосой по срединѣ улицы, оставляя края ея незамощенными. Даже такой крупный центръ, какъ Москва, замощена лишь на $^4/_5$ своей территоріи. Усовершенствованныя ровныя мостовыя въ ней составляютъ лишь 1% замощенной площади. О мелкихъ городахъ и говорить нечего. Достаточно сказать, что въ среднемъ русскіе города на содержаніе и ремонтъ мостовыхъ тратятъ около 20 коп. на 1 жит., причемъ расходъ быстро убываетъ, какъ только отъ крупныхъ городовъ мы переходимъ къ мелкимъ; въ стотысячныхъ городахъ онъ составляетъ въ среднемъ на 1 жит. 37 коп., а въ городахъ съ населеніемъ ниже 20 тыс. жит. всего 8 коп. Если мы обратимся къ городамъ Германіи, то увидимъ, во-первыхъ, что всѣ они сплошь замощены; во-вторыхъ, до половины мостовыхъ — усовершенствованнаго типа (торцовыхъ, асфальтовыхъ или каменныхъ брусчатыхъ); по даннымъ 1901 года въ 48 крупныхъ нѣмецкихъ городахъ площадь усовершенствованныхъ мостовыхъ равнялась 45,6% всей площади мостовыхъ; нѣкоторые города почти сплошь покрыты усовершенствованными мостовыми; послѣднія составляютъ въ Берлинѣ — 93,5% всѣхъ мостовыхъ, въ Эссенѣ—93%, въ Бременѣ—92,4%, въ Мецѣ—95,9% и т. д. Берлинъ тратитъ въ годъ на содержаніе и ремонтъ мостовыхъ свыше 5 милл. марокъ (около $2^1/_2$ милл. руб.), а Москва немногимъ болѣе 500 тыс. руб. въ годъ.

Очистка улицъ у насъ почти повсемѣстно лежитъ на обязанности домовладѣльцевъ, города же берутъ на себя очистку площадей; если въ столицахъ и крупныхъ городахъ полиція понуждаетъ домовладѣльцевъ къ выполненію этой обязанности, то въ огромномъ большинствѣ городовъ никто за этимъ не наблюдаетъ и улицы совсѣмъ не чистятся, да и не могутъ въ большинствѣ быть очищаемы по отсутствію мостовой. Поливка улицъ, если гдѣ и заведена, то охватываетъ лишь центральный районъ (въ Москвѣ поливается $^1/_4$ часть всей площади). За границей на очистку и поливку улицъ обращено большое вниманіе; къ этому дѣлу приставлены цѣлыя арміи рабочихъ; улицы чистятся и подметаются машинами, скребутся, моются ночью, а днемъ подметаются метлами и поливаются машинами; соръ ежедневно вы-

возится изъ города. Расходы городовъ на это дѣло достигаютъ крупныхъ размѣровъ; Парижъ на наши деньги тратитъ до $3^1/_2$ милл. руб., Берлинъ—до 2 милл. руб., Гамбургъ—900 тыс. руб., Дрезденъ—свыше 600 тыс. руб., Глазго—800 тыс. руб. и т. д.; а Москва тратитъ всего 300 тыс. руб. Почти всѣ англійскіе и большинство нѣмецкихъ городовъ взяли очистку улицъ всецѣло въ свои руки и поставили дѣло образцово, избавивъ жителей отъ уличной грязи и пыли.

Объ уличномъ освѣщеніи мы имѣемъ слѣдующія данныя, относящіяся къ 1905 году; электрическое и газовое освѣщеніе имѣлось въ 85 городахъ, т.-е. въ $^1/_{10}$ всѣхъ городовъ; остальные $^9/_{10}$ освѣщались исключительно керосиномъ; но и въ тѣхъ 85 городахъ на ряду съ газовыми и электрическими были и керосиновые фонари (въ 67 городахъ); это—знакомая всѣмъ намъ картина центра (часто двухъ-трехъ главныхъ улицъ), залитаго электрическимъ свѣтомъ, и окраинъ, тонущихъ во мракѣ рѣдкихъ керосиновыхъ фонарей. Даже столицы не составляютъ исключенія; въ Петербургѣ имѣлось 934 дуговыхъ электрическихъ фонаря, 1,722 лампы накаливанія, 8,446 газовыхъ и 5,794 керосиновыхъ фонарей; въ Москвѣ большая часть территоріи обслуживается керосиновыми фонарями; здѣсь на 209 электрическихъ и 8,735 газовыхъ имѣется 14,346 керосиновыхъ фонарей. За границей керосиновое освѣщеніе сохранилось только въ мелкихъ городахъ, а всѣ сколько-нибудь значительные города освѣщаются газомъ и электричествомъ. Для примѣра приведемъ Берлинъ, который освѣщается 774 дуговыми электрическими фонарями, 194 лампочками накаливанія, 32,190 газовыми и всего 263 керосиновыми фонарями. При одинаковой территоріи, Берлинъ тратитъ на освѣщеніе 1,141 тыс. руб., а Москва—517 тыс. руб.

Если обратимся къ водоснабженію и канализаціи, то встрѣтимъ еще болѣе печальную картину. Большинство русскихъ городовъ не имѣютъ водопроводовъ; жители берутъ воду изъ колодцевъ или черпаютъ ее изъ рѣки; если же есть проведенная вода изъ окрестныхъ источниковъ, то безъ подачи воды на дома, такъ что жители должны брать ее изъ нѣсколькихъ общественныхъ бассейновъ. Правильное водоснабженіе, съ проведеніемъ воды въ дома, существуетъ въ самомъ небольшомъ числѣ городовъ; изъ 8 городовъ 7 обходятся безъ него. Нужно ли говорить, что безъ водопровода немыслима правильная постановка всего санитарнаго дѣла? Въ Англіи городамъ вмѣняется въ обязанность устройство водопровода, и здѣсь водопроводъ имѣется въ

каждомъ городѣ. Расходомъ воды на 1 жителя опредѣляется общій культурный уровень жителей; и вотъ въ то время какъ въ Москвѣ, затратившей уже свыше 20 милл. руб. на сооруженіе водопровода, расходъ воды равняется 4,2 ведра на 1 жит. въ день, въ англійскихъ городахъ мы имѣемъ: въ Лондонѣ—12 вед., въ Эдинбургѣ — 13 вед., въ Ливерпулѣ — 10 вед., въ Глазго — 18 вед. и т. д., въ нѣмецкихъ городахъ: въ Берлинѣ — 7 вед., въ Гамбургѣ—15 вед., въ Мюнхенѣ — 22 вед., въ французскихъ городахъ (свыше 5 тыс. жит.) средняя величина подачи воды водопроводами около 14 вед. на 1 жит.

Города затрачиваютъ огромныя суммы на устройство водопроводовъ, ведутъ воду за десятки верстъ; Глазго, напр., провелъ воду за 50 в. изъ горныхъ озеръ и вложилъ въ водоснабженіе до 40 милл. руб., Манчестеръ провелъ воду болѣе чѣмъ за 100 в. изъ озеръ Уэльса и затратилъ на свои водопроводы уже до 65 милл. руб. Нашимъ городамъ предстоитъ затратить на правильное водоснабженіе огромныя суммы. Еще хуже у насъ обстоитъ дѣло съ канализаціей. Въ 1901 году канализаціей пользовались лишь 7 городовъ; изъ крупныхъ городовъ правильную канализацію съ очисткой водъ имѣла одна Москва, да и въ той канализована только центральная часть; другіе города, напр., Ростовъ и Кіевъ, сплавляютъ нечистоты по трубамъ въ рѣку, не подвергая ихъ предварительному обезвреженію, т.-е. дѣлаютъ то, за что англійскія городскія власти были бы преданы суду. Подавляющее большинство городовъ обходятся безъ канализаціи; нечистоты здѣсь или прямо впитываются въ почву при помощи поглощающихъ колодцевъ, или вывозятся за городъ въ бочкахъ и разливается тамъ на свалкахъ; туда же болѣе рачительные жители свозятъ и дворовый мусоръ. Санитарное состояніе нашихъ городовъ въ общемъ ниже всякой критики; холера, забывшая теперь и доступъ въ большинство европейскихъ странъ, къ намъ навѣдывается регулярно каждые 6 — 7 лѣтъ. Въ Англіи почти всѣ города имѣютъ правильную канализацію, тамъ и законъ требуетъ отъ городовъ непремѣнной очистки канализаціонныхъ водъ. Нѣмецкіе города тоже въ большинствѣ обзавелись канализаціей и по своему санитарному благоустройству уже догоняетъ своихъ англійскихъ собратовъ.

Въ области организаціи санитарнаго надзора наши города ограничиваются лишь надзоромъ надъ рынками и продажей съѣстныхъ продуктовъ, да надъ ночлежными домами; въ частные дворы навѣдывается лишь полиція; въ нѣкоторыхъ значи-

тельныхъ городахъ, напр., Витебскъ или Орелъ, совсѣмъ нѣтъ органовъ городского санитарнаго надзора, въ другихъ имѣется обычно 1 санитарный врачъ. Надзоръ за частными жилыми помѣщеніями не организованъ ни въ одномъ городѣ. Какимъ недосягаемымъ идеаломъ является для насъ санитарная организація гор. Глазго, гдѣ всѣ частные дворы и даже квартирныя лѣстницы чистятся ежедневно городскими рабочими, гдѣ отвозъ домашняго мусора производится городскими фурами, гдѣ всѣ частные дворы ежедневно поливаются лѣтомъ, а весной и осенью моются по крайней мѣрѣ разъ въ недѣлю, гдѣ санитарный надзоръ слѣдитъ за исправнымъ содержаніемъ всѣхъ жилыхъ помѣщеній и понуждаетъ домовладѣльцевъ производить нужныя исправленія (напр., въ одинъ годъ по указанію городскихъ властей произведено до 30,000 исправленій въ трубахъ, клозетахъ, дренажѣ и пр.), слѣдитъ за тѣмъ, чтобы квартиры не вмѣщали въ себѣ жильцовъ свыше извѣстной нормы, гдѣ заведена обязательная регистрація всѣхъ заразныхъ болѣзней и въ случаѣ заболѣванія немедленно является городской дезинфекторъ, гдѣ городское управленіе устроило 12 общественныхъ прачечныхъ съ 624 резервуарами (въ 1902 г. ими воспользовались 385 тыс. лицъ) и 15 бань и купаленъ! Частные дворы чистятся городскими рабочими болѣе чѣмъ въ 20 городахъ, въ другихъ изданы строгія санитарныя правила о порядкѣ содержанія дворовъ и квартиръ, и городскіе санитары неослабно слѣдятъ за ихъ выполненіемъ. Муниципальныя бани и прачечныя имѣлись въ 1902 г. въ 138 англійскихъ городахъ, въ нихъ вложенъ капиталъ свыше 20 милл. рублей.

Что сдѣлали наши города въ дѣлѣ облегченія жилищной нужды населенія? Въ то время, какъ не только англійскіе, но и нѣмецкіе, швейцарскіе, бельгійскіе муниципалитеты соорудили цѣлые кварталы изъ домовъ съ дешевыми и гигіеничными квартирами, вложили въ это дѣло многомилліонныя затраты, у насъ ни одинъ городъ не построилъ ни одного дома подобнаго рода. И это въ то время, какъ въ Москвѣ до 200 тыс. ютится по коечно-каморочнымъ квартирамъ, а въ Петербургѣ въ 1900 г. до 133 тыс. челов. жило въ однокомнатныхъ квартирахъ, причемъ въ среднемъ на 1 комнату приходилось 3,2 человѣка, въ подвалахъ жило 52 тыс. челов. и т. д.

Муниципализація разнаго рода общеполезныхъ предпріятій у насъ дѣлаетъ только первые шаги; газовые заводы, электрическія станціи, трамваи и пр.—все это въ рукахъ частныхъ ком-

паній, установившихъ за пользованіе ими высокіе тарифы. Газъ, ставшій на Западѣ обычнымъ предметомъ домашняго потребленія—и для освѣщенія комнатъ, и для отопленія, и для варки пищи, у насъ находитъ себѣ сбытъ почти исключительно для освѣщенія улицъ и магазиновъ; городскіе газовые заводы имѣются лишь въ 5 городахъ, трамваи—въ 4 городахъ, электрическіе заводы—менѣе чѣмъ въ 10 городахъ. Между тѣмъ въ Германіи 407 городовъ имѣютъ собственные электрическіе заводы, въ Англіи—334 города, вложившихъ въ дѣло капиталъ до 300 милліоновъ рублей; собственные трамваи имѣются въ 162 англійскихъ городахъ, затратившихъ на ихъ устройство и оборудованіе до 270 милліон. рублей; газовые заводы эксплоатируются 282 городами, съ затратою на устройство свыше 350 милл. руб. И въ то время, какъ въ Москвѣ газъ продается въ среднемъ по 2 р. 50 к. за 1000 куб. фут., средняя цѣна, по которой отпускается газъ потребителямъ англійскими муниципалитетами, ровно въ 2 раза ниже—1 р. 25 к. за 1.000 куб. фут.; не удивительно послѣ этого, если у городскихъ газовыхъ заводовъ въ Англіи насчитывается свыше 2 милліоновъ абонентовъ.

По городскимъ трамваямъ въ Англіи пассажиръ за 4 коп. проѣзжаетъ то разстояніе, которое у насъ оплачивается въ 6 коп., 8 коп. и 10 коп.; въ Манчестерѣ за эту цѣну пассажиръ проѣзжаетъ $3^1/_2$ версты, въ Ливерпулѣ—4 версты, въ Глазго и Шеффильдѣ—$4^1/_2$ версты; для короткихъ разстояній во многихъ городахъ введена плата въ $^1/_2$ пенни (2 коп.); за эту цѣну въ Глазго пассажиръ проѣзжаетъ разстояніе въ 1 версту, въ Манчестерѣ—$^3/_4$ версты; у насъ за такой конецъ обычно платится 4 к. и 5 к. И такъ во всемъ; возьмемъ ли мы цѣну электричества, плату за воду, за мытье въ банѣ, всюду при большихъ удобствахъ потребители платятъ болѣе дешевую цѣну. Городъ простираетъ свою заботливую руку на многоразличныя потребности своего обитателя. Горожанинъ пользуется городскимъ газомъ для своей кухни, городскимъ электричествомъ для освѣщенія комнатъ, пьетъ воду, доставленную городскимъ водопроводомъ, ѣздитъ на городскихъ трамваяхъ, моется въ городской банѣ, посылаетъ стирать бѣлье въ городскую прачечную, посылаетъ своихъ дѣтей въ городскую школу, беретъ книги изъ городской библіотеки, пользуется городскимъ телефономъ и т. д. И все это за доступную плату.

Народное образованіе—та область, въ которой наши городскія управленія сдѣлали больше, чѣмъ въ какой-либо другой; расходы на него въ 1901 г. достигли 11 милл. руб., составивъ $^1/_{10}$ всего

городского бюджета. Однако, если наши города достигли уже извѣстныхъ успѣховъ въ этой области, то остается имъ сдѣлать еще больше; общедоступность начальной школы достигнута лишь въ немногихъ городахъ (между прочимъ, въ обѣихъ столицахъ), въ остальныхъ констатируются постоянно многочисленные отказы въ пріемѣ по недостатку мѣстъ въ городскихъ школахъ. Сколько школъ еще предстоитъ открыть намъ, чтобы достигнуть всеобщаго обученія! Другой задачей нашихъ городскихъ управленій является преобразованіе самой народной школы, дающей при трехлѣтнемъ курсѣ обученія лишь простую грамотность, въ школы болѣе высокаго типа. Въ европейскихъ городахъ школа имѣетъ курсъ гораздо болѣе продолжительный — отъ 6 лѣтъ во Франціи до 8 лѣтъ въ Германіи, а съ дополнительными классами—10 лѣтъ. И въ то время, какъ Москва, достигшая общедоступности начальной школы, тратитъ на содержаніе своихъ школъ 1,084 тыс. руб. (въ 1903 г.), Мюнхенъ, имѣющій вдвое менѣе жителей, тратитъ (въ томъ же году) 2.500 тыс. руб., а Берлинъ— свыше 7 милл. руб.; въ московскихъ городскихъ школахъ обучается въ то время 27 тыс. дѣтей, а въ мюнхенскихъ — 57 тыс. дѣтей. Москва стоитъ въ первомъ ряду русскихъ городовъ по развитію начальнаго образованія, Мюнхенъ не выдѣляется изъ ряда другихъ нѣмецкихъ городовъ; города тамъ, какъ и во Франціи, Бельгіи и др. странахъ, обязаны содержать такое количество школъ, чтобы дать доступъ всѣмъ дѣтямъ школьнаго возраста. И въ то время, какъ нашимъ городамъ предстоитъ еще открыть десятки тысячъ новыхъ школъ, во Франціи оказывается въ нихъ перепроизводство, и статистика увѣряетъ, что 12.000 школьныхъ зданій могли бы быть употреблены для другого дѣла.

На дѣло медицинской помощи населенію наши города затрачиваютъ не менѣе значительныя суммы, чѣмъ на дѣло образованія, и однако лишь въ крупныхъ городахъ это дѣло поставлено широко: имѣются больницы, амбулаторіи, родильные пріюты и пр. Въ большинствѣ городовъ, особенно мелкихъ, населеніе не обезпечено медицинской помощью. Въ самомъ дѣлѣ, въ то время какъ обѣ столицы тратили (въ 1901 г.) по 2 р. 56 к. на 1 жит. а стотысячные города — 1 р. 35 к., города съ населеніемъ ниже 20 тыс. жит. расходовали на медицинскую (и санитарную) часть всего 20 коп. на 1 жит., а города съ населеніемъ 20 — 50 тыс. жит.—34 коп.; это выходитъ 3000 руб. въ годъ для города съ 15 тыс. населенія и 10.000 руб. для города съ 30 тыс. населенія;

если мы примемъ въ разсчетъ, что въ эту сумму входитъ и содержаніе городскихъ свалокъ, и жалованье санитарному врачу, то сообразимъ, что на эти деньги нельзя содержать хотя бы маленькой больницы, а приходится довольствоваться 1 амбулаторіей съ однимъ или двумя врачами. Еще хуже обстоитъ дѣло въ большинствѣ русскихъ городовъ съ общественнымъ призрѣніемъ. Средній расходъ русскаго города на это дѣло равняется 24 коп. на 1 жит., опускаясь въ среднихъ городахъ (20—50 тыс. жит.) до 13 коп., а въ мелкихъ (ниже 20 тыс. жит.) до 9 коп. на 1 жит. Слѣдовательно, городъ съ 30-тыс. населеніемъ затрачиваетъ на общественное призрѣніе около 4.000 руб. въ годъ; на эти деньги можно содержать маленькую богадѣльню или пріютъ для дѣтей, да раздать къ праздникамъ грошевыя пособія двумъ-тремъ десяткамъ бѣдныхъ семействъ; городъ же съ 15-тыс. населеніемъ затрачиваетъ всего 1.350 руб., т.-е. сумму недостаточную для содержанія приличнаго дѣтскаго пріюта. Какъ далеко ушла отъ насъ въ дѣлѣ призрѣнія Франція, гдѣ призрѣніе дѣтей и помощь престарѣлымъ и неспособнымъ къ труду составляетъ обязанность мѣстнаго самоуправленія, которое не должно оставить безъ помощи ни одного старика и ни одного сироту, или Англія, гдѣ налогъ въ пользу бѣдныхъ взыскивается съ каждаго домохозяина, имѣющаго обособленную квартиру!

Мы видимъ, какая масса энергіи и труда, знаній и средствъ должна быть затрачена нашими городами, чтобы пройти тотъ путь, который уже пройденъ городами Запада; поле дѣятельности—огромное, затрата средствъ требуется колоссальная. И только преобразованное на широкихъ началахъ городское самоуправленіе можетъ съ успѣхомъ выполнить эту задачу.

Пожелаемъ же, чтобы городская реформа не ограничилась полумѣрами, а дала нашимъ городамъ широкое и демократическое самоуправленіе.

СОДЕРЖАНІЕ.

Стр.

I. Нѣсколько общихъ замѣчаній. 3

II. Двѣ реформы 9

III. Городское самоуправленіе на Западѣ. 18

IV. Компетенція, права и обязанности городского самоуправленія 40

V. Самостоятельность городского самоуправленія и ея предѣлы 62

VI. Внутреннее устройство: дума и управа. 70

VII. Городскіе финансы. 78

VIII. Избирательное право 89

IX. Задачи нашихъ городовъ 102

Книгоиздательство „ПОЛЬЗА“ В. Антикъ и К.
Гл. Контора: Москва, Малый Гнѣздниковскій, д. № 10. Тел. № 124—24.

Народный Университетъ

(Серія наукъ общественно-гуманитарныхъ).

ВЪ ИЗДАНІИ ПРИНИМАЮТЪ УЧАСТІЕ:

пр.-доц. **Боровой**, **Барковъ**, **Бороздинъ**, **Вишняковъ**, **Григорьевъ**, **Дунаевъ**, **Ельчаниновъ**, **Ефимова**, *проф.* **Каптеревъ**, *проф.* **Карташевъ**, *проф.* **Максимъ Ковалевскій**, *пр.-доц.* **Котляревскій**, *пр.-доц.* **Круберъ**, **Мендельсонъ**, *проф.* **Мышцинъ**, **Никитинъ**, *проф.* **Озеровъ**, **Перцевъ**, **Пичета**, **Свенцицкій**, **Синицкій**, **Тахтаревъ**, **Флоренскій**, **Филатовъ**, *пр.-доц.* **Фриче**, **Штейгеръ**, **Эртель**, **Эркъ**, *пр.-доц.* **Ященко** *и др.*

Очерки по исторіи первобытной культуры *К. М. Тахтарева* (лектора б. Русской Высшей Школы Общественныхъ Наукъ въ Парижѣ) съ предисловіемъ проф. *Максима Ковалевскаго.*

Очерки всеобщей исторіи, томъ I.

Очерки всеобщей исторіи, томъ II.

И. Н. Бороздина, *Е. А. Ефимовой*, *В. Н. Перцева*, *В. В. Филатова*, *Г. А. Штейгера*, *М. А. Эртеля*, со вступительной статьей прив.-доцента *С. А. Котляревскаго.*

Очерки русской исторіи *Е. И. Вишнякова и В. И. Пичета.*

Очерки науки о государствѣ *В. И. Дунаева* подъ редакціей и со вступительной статьей прив.-доцента *А. С. Ященко.*

Основы финансовой науки и политики *А. А. Никитина* со вступительной статьей проф. *И. Х. Озерова.*

Популярный курсъ политической экономіи прив.-доц. *А. А. Борового.*

Очерки по исторіи западно-европейской литературы прив.-доц. *В. М. Фриче.*

Очерки по исторіи русской литературы *Н. М. Мендельсона.*

Исторія религіи *Флоренскаго*, *Ельчанинова*, проф. *Мышцына*, *Эрна*, проф. *Карташева*, проф. *Каптерева*, *Свенцицкаго.*

Очерки по всеобщей географіи *А. С. Баркова*, *С. Г. Григорьева*, пр.-доц. *А. А. Крубера*, *Л. Д. Синицкаго* и др.

Очерки по географіи Россіи (Отечествовѣдѣніе) *А. С. Баркова*, *С. Г. Григорьева*, прив.-доц. *А. А. Крубера* и др.

Изданіе снабжено рисунками, портретами, картами.

Все изданіе **„Народный Университетъ“** составитъ 12 томовъ свыше 200 печатныхъ листовъ или 3200 страницъ.

Условія подписки: Цѣна за одинъ экземпляръ изданія безъ переплетовъ 16 руб.; при подпискѣ уплачивается 2 рубля, при полученіи каждаго изъ первыхъ 10 томовъ 1 р. 10 к. съ доставкой въ Москвѣ и С.-Петербургѣ и по 1р. 40 к. съ пересылкой въ другіе города Россіи.—Послѣдніе два тома безплатно.

За то же изданіе въ изящныхъ коленкоровыхъ переплетахъ уплачивается 19 р. 60 к., причемъ наложенный платежъ на каждый изъ первыхъ десяти томовъ увеличивается до 1 р. 76 к.

Книгоиздательство оставляетъ за собой право по техническимъ соображеніямъ устанавливать порядокъ высылки отдѣльныхъ томовъ.

Универсальная библіотека.

Универсальная Библіотека ставитъ себѣ цѣлью дать въ хорошихъ переводахъ лучшія произведенія западно-европейской литературы за самую доступную цѣну. Универсальная Библіотека выходитъ по 8—10 выпусковъ въ мѣсяцъ.

Вышли слѣдующіе выпуски:

№ 1. **Г. Ибсенъ.** Кукольный Домъ (Нора). 2-е изданіе.
№ 2. **Г. Ибсенъ.** Врагъ Народа (Докторъ Штокманъ). 2-ое изданіе.
№ 3. **Г. Ибсенъ.** Привидѣнія. 2-ое изд.
№ 4. **Г. Ибсенъ.** Гедда Габлеръ. 2-ое изд.
№ 5. **Г. Ибсенъ.** Строитель Сольнесъ. 2-ое изданіе.
№ 6. **Г. Ибсенъ.** Эллида (Женщина съ моря).
№ 7. **Бьернстерне-Бьернсонъ.** Свыше нашихъ силъ, ч. I.
№ 8. **Бьернстерне-Бьернсонъ.** Свыше нашихъ силъ, ч. II.
№ 9. **Г. Гауптманъ.** Передъ восходомъ солнца.
№ 10. **А. Шницлеръ.** Зеленый попугай.
№ 11. **М. Метерлинкъ.** Монна Ванна.
№ 12. **С. Пшибышевскій.** Снѣгъ.
№ 13. **Г. Ибсенъ.** Росмерсхольмъ. 2-ое изданіе.
№ 14. **Г. Гауптманъ.** Роза Бернд'ъ.
№ 15. **Г. Гауптманъ.** Эльга.
№ 16. **А. Шницлеръ.** Сказка.
№ 17. **Габріэлэ д'Аннунціо.** Дочь Іоріо.
№ 18. **С. Жеромскій (Зыхъ).** Лѣсные отголоски и др. разсказы.
№ 19. **М. Метерлинкъ.** Сестра Беатриса. Смерть Тентажиля.
№ 20. **Э. д'Амичисъ.** Учительница рабочихъ.
№ 21. **О. Уайльдъ.** Саломея. 2-е изд.
№ 22. **Г. Гауптманъ.** Извозчикъ Геншель.
№ 23. **Г. Гейермансъ.** Всѣхъ Скорбящихъ.
№ 24. **С. Пшибышевскій.** Вѣчная сказка.
№ 25. **Г. Гауптманъ.** Одинокіе люди.
№ 26-27. **К. Фибихъ.** Бабья деревня.
№ 28. **Г. Гофмансталь.** Свадьба Зобеиды.
№ 29. **Г. Гофмансталь.** Смерть Тиціана и Вчера.
№ 30. **М. Делла Граціэ.** Катастрофа.
№ 31. **Ф. де-Кюрэль.** Новый кумиръ.
№ 32-33. **„Изъ одного русла".** Сборникъ съ предислов. Э. Ожешко.
№ 34. **Г. Ибсенъ.** Когда мы мертвые проснемся.
№ 35. **П. Гейзе.** Марія изъ Магдалы.
№ 36. **К. Лемонье.** Пьесы.
№ 37. **Г. Гауптманъ.** Михаилъ Крамеръ.
№ 38. **М. Бетхеръ.** Шквалъ.
№ 39. **А. Шницлеръ.** Сумеречныя души.
№ 40. **Леконтъ де-Лиль.** Эринніи.
№ 41. **О. Уайльдъ.** Вѣеръ леди Уиндермеръ.
№ 42. **Ф. Коппе.** Северо Торелли
№ 43-44. ———
№ 45. **С. Пшибышевскій.** Ради счастья. Мать.
№ 46. **А. Шницлеръ.** Поручикъ Густль.
№ 47. **М. Метерлинкъ.** Чудо Святого Антонія. Аріана и Синяя Борода.
№ 48. **Г. д'Аннунціо.** Сильнѣе любви.
№ 49-50. **Г. Гауптманъ.** Потонувшій колоколъ.
№ 51. **Г. Гауптманъ.** Праздникъ мира.
№ 52-53. **Г. Ибсенъ.** Кесарь и Галилеянинъ. Отступничество цезаря.
№ 54-55. **К. Гамсунъ.** Панъ.
№ 56. **Б. Шоу.** Промыселъ госпожи Варренъ.
№ 57. **Ф. Геббель.** Юдиеь.
№ 58-59. **Г. д'Аннунціо.** Корабль.
№ 60. **Э. Верхарнъ.** Монастырь.
№ 61. **А. Стриндбергъ.** Отецъ.
№ 62. **М. Метерлинкъ.** Слѣпые. Тамъ внутри. Непрошеная.
№ 63. **Б. Шоу.** Фарисеи.
№ 64. **К. Гамсунъ.** Викторія.
№ 65. **С. Лагерлефъ.** Легенда одной усадьбы.
№ 66. **Г. Ибсенъ.** Столпы общества.
№ 67. **М. Дрейеръ.** Семнадцатилѣтніе.
№ 68. **Г. Гофмансталь.** Женщина въ окнѣ. Глупецъ и смерть.
№ 69. **Э. Верхарнъ.** Зори.
№ 70. **А. Шницлеръ.** Смерть.
№ 71—72. **А. Франсъ.** Источникъ Святой Клары.
№ 73. **С. Пшибышевскій.** Пляска любви и смерти: Золотое руно. Гости.
№ 74. **А. Стриндбергъ.** Товарищи.
№ 75-76. **Т. Гедбергъ.** Іуда.
№ 77. **Г. Зудерманъ.** Іоаннъ.
№ 78. **К. Тетмайеръ.** Бездна.
№ 79. **А. Стриндбергъ.** Графиня Юлія.
№ 80. **Г. Ибсенъ.** Дикая утка.
№ 81. **И. Франанъ.** Спасители нравственности.
№ 82. **М. Метерлинкъ.** Пелеасъ и Мелизанда.
№ 83. **П. Аданъ.** Византія.
№ 84. **Г. Флоберъ.** Иродіада.—Сказаніе объ Юліанѣ Милостивомъ.—Простая душа.

Цѣна каждаго выпуска 10 коп.

Подписка на Универсальную Библіотеку принимается въ конторѣ **книгоиздательства „Польза" В. Антикъ и К°. Москва**, Мал. Гнѣздниковскій, д. № 10. Заявленія о подпискѣ можно дѣлать и по почтѣ или по телефону 124-24.

Доставка на домъ въ Москвѣ безплатно.

Въ другіе города книги высылаются наложеннымъ платежомъ. Выписывающіе не менѣе 10 экз. за пересылку не платятъ.

книга
рег. № 81
1 к.
01

Книгоиздательство „Польза“ В. Антикъ и К°.

Москва, М. Гнѣздниковскій, 10. Телефонъ 124-24.

Научно-Популярная Библіотека.

Къ 1-му сентября вышли въ свѣтъ слѣдующія книги:

I серія:

№ 1. Проф. **Э. Д. Гриммъ**. Мирабо. Очеркъ изъ исторіи великой французской революціи.

№ 2. **А. Г. Михайловскій**. Реформа городского самоуправленія въ Россіи.

№ 3—4. **А. К. Дживелеговъ**. Начало Итальянскаго Возрожденія.

II серія:

№ 1—2. **И. И. Голобородько**. Старая и новая Турція.

№ 3. **А. В. Быкова**. Франція и французы.

№ 4. **Р. А. Тютрюмова**. Фабричное законодательство въ Россіи.

Печатаются и вскорѣ выйдутъ въ свѣтъ:

I серія:

№ 5—6. **Н. Валентиновъ**. Аграрный вопросъ и сельскохозяйственная кооперація.

№ 7. Проф. **М. М. Ковалевскій**. Представительное правленіе.

№ 8. Проф. **И. Х. Озеровъ**. Задержанныя потребности.

II серія:

№ 5. **Е. А. Ефимова**. Парижская революція въ XIV вѣкѣ.

№ 6. **О. А. Волкенштейнъ**. Эпоха великихъ реформъ.

№ 7. **Е. Ѳ. Волкова**. Робертъ Оуэнъ.

№ 8. **Т. П. Алабина**. Старый порядокъ.

Кромѣ того обѣщали свои работы еще слѣдующія лица: пр.-доц. **М. В. Бернацкій**, проф. **П. Г. Виноградовъ**, проф. **Ю. С. Гамбаровъ**, проф. **В. М. Гревсъ**, проф. **В. М. Гессенъ**, проф. **Н. И. Карѣевъ**, проф. **А. А. Кизеветтеръ**, проф. **С. А. Котляревскій**, проф. **Т. В. Локоть**, проф. **И. В. Лучицкій**, пр.-доц. **П. П. Митрофановъ**, проф. **М. И. Ростовцевъ**, проф. **М. И. Туганъ-Барановскій** и др.

Цѣна за каждый выпускъ: первой серіи—50 коп., второй серіи—40 коп.